

**ACUERDO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA
DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 18 de noviembre de 2021.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de Didoseg Documentos, S.A., (en adelante Didoseg) contra el anuncio de licitación y los pliegos de condiciones que regirán la adjudicación del contrato promovido por la Universidad de Alcalá de Henares de “Suministro de títulos oficiales, suplementos europeos al título, erasmus y títulos de la UAH tanto en formato papel como copias digitales auténticas de títulos oficiales” número de expediente 2021/072/.SUM.ABR.MC este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Mediante anuncios publicados el 10 de octubre en el DOUE y en el perfil de contratante de la UAH alojado en la PCSP, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y sin división en lotes.

El valor estimado de contrato asciende a 1.372.140 euros y su plazo de duración será de un año con posibilidad de prórroga de tres años más, es decir un total máximo de cuatro años.

El plazo de presentación de ofertas finalizó el día 11 de noviembre de 2021.

Segundo.- El 4 de noviembre de 2021 tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de Didosseg en el que solicita la anulación de los pliegos basando su pretensión en la no división en lotes del contrato, la falta de adecuación de los requisitos técnicos y la falta de concreción del objeto del contrato.

Tercero.- El 9 de noviembre de 2021 el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).

Cuarto.- Con fecha 12 de noviembre de 2021, este Tribunal ha adoptado la medida cautelar solicitada por el recurrente, suspendiendo la tramitación del procedimiento de licitación desde ese mismo día hasta que se produzca su resolución y su levantamiento.

Quinto.- No se ha dado traslado del recurso a posibles interesados al no ser tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones que las aducidas por el recurrente, de conformidad con lo establecido en el artículo 82.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aplicable en virtud de lo establecido en el artículo 56 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- De conformidad con lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

Segundo.- El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de una persona jurídica potencial licitador, *“cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso”* (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero.- El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues aunque el anuncio de licitación se publicó el día 10 de octubre de 2021 en la PCSP, no fue hasta el día 13 de octubre de 2021 cuando los pliegos de condiciones fueron puestos a disposición de los licitadores mediante publicación en el perfil de contratante, interponiendo el recurso, en este Tribunal, el 4 de noviembre, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto.- El recurso se interpuso contra el anuncio de licitación y los pliegos de condiciones en el marco de un contrato de suministros cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.a) de la LCSP.

Quinto.- En cuanto al fondo del recurso, se basa en tres motivos, por un lado la ausencia de división en lotes del contrato, en segundo lugar los requerimientos técnicos del papel que se utilizara para la impresión de los títulos universitarios objeto

del contrato y en tercer lugar sobre el alcance de la prestación de emisión y custodia de copias digitales de los títulos universitarios.

En cuanto a los requisitos exigidos en relación con el tipo de papel a utilizar para la emisión de los títulos el recurrente considera que el PPTP contraviene las exigencias legales recogidas en el RD 22/2015, de 23 de enero por el que se establecen los requisitos de expedición del suplemento europeo a los títulos regulados en el real decreto 1393/2007.

En concreto a las cláusulas del PPTP que establecen:

“MEDIDAS ANTIFALSIFICACION ADICIONALES REQUERIDAD POR LA UNIVERSIDAD

- *Laminado con poliéster de alta resistencia al rasgado y al envejecimiento*
- *Holograma desmetalizado de alta seguridad en anverso de papel. En el modelo DIN A3, el holograma se posicionará en la primera página. Para el modelo SET de Grado de Master, el holograma de seguridad irá en el anverso de cada una de las hojas*
- *Tintas reactivas a disolventes*
- *Tintas invisibles a la luz normal, de color azul y amarillo, visibles bajo luz ultravioleta”*

A la vista de lo cual alega que: *“El Real Decreto 22/2015 tiene por objeto establecer las condiciones de expedición del Suplemento Europeo al Título correspondiente a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado y Máster reguladas por el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre. Este Real Decreto es de obligado cumplimiento. El Anexo II dispone las características técnicas del soporte, y en lo que aquí interesa se recoge:*

“Especificaciones del soporte: Formato: UNE A4 (210x297 mm). Papel soporte: Específicamente diseñado para personalizar mediante impresión láser.

Composición: Pasta química blanqueada, excluyendo pasta mecánica y semi-química, encolada en masa.”

Al margen de que el PPT no hace referencia a las medidas específicas reguladas por la norma, lo cierto es que añadiendo las medidas “antifalsificación” se hace imposible cumplir con lo recogido en el Real Decreto por ser incompatible. Y ello es así porque para añadir la medida antifalsificación recogida en el PPT es necesario técnicamente incumplir con la norma pues el laminado con poliéster implica un soporte compuesto por 3 capas, dos exteriores de papel, sin pasta mecánica, y una interior plástica, contraviniendo así la característica recogida en la norma de aplicación (repetimos, anexo II del RD 22/2015 de 23 de Enero) que dice que el papel debe ser de pasta química blanqueada excluyendo pasta mecánica y semiquímica encolada en masa”. Siendo por tanto incompatible el RD aplicable con las medidas antifalsificación requeridas en el pliego, procede anular dichas medidas antifalsificación por contravenir la norma técnica y no ser posible su cumplimiento”.

Añade a su fundamentación que el PPTP indica que para SET de grado y master según el RD 22/2015 será necesario:

“ - *Formato DIN para los SET de grado y másteres (RD 22/2015)*

- *138 gr/m²*
- *Papel exento de blanqueantes ópticos*
- *Papel de alta resistencia al envejecimiento*
- *Papel con fibrillas luminiscentes invisibles de color amarillo verdoso visibles bajo la luz ultravioleta*
- *Reactivos químicos contra la modificación fraudulenta de los textos impresos por laser.*

Esta especificación técnica contraviene lo recogido en el RD 22/2015 sobre gramaje del papel a suministrar para SET, toda vez que en la mencionada norma se recoge clara y expresamente que el gramaje máximo para dicho documento a suministrar es de 100 gr + 5 y no de 138 gr/m² como se recoge en el pliego, sin que resulte baladí dicho peso, puesto que no resulta de elección del órgano de contratación, sino de

obligado cumplimientos en orden a la regulación de las características mínimas de seguridad que debe aportar el papel donde se imprime.

Por tanto el papel debe tener un peso de 100+5 gr/m^o y no de 138 como se establece en los pliegos.

Por tanto, resulta que el Pliego habrá de adaptarse a los requisitos legales y procede la anulabilidad del texto, y en su lugar debe recoger el siguiente requisito técnico:

“características técnicas del papel a suministrar Para SET de grado y máster según Real Decreto 22/2015 de 23 de enero, 100+5 gr/m²”

Por su parte el órgano de contratación considera que: *“El Anexo II del RD 22/2015, que recoge las características técnicas de papel e impresión del suplemento europeo al título (SET), establece que las Universidades podrán determinar medidas antifalsificación adicionales a las exigidas. El laminado con poliéster, no solo no contraviene lo establecido en el RD, sino que es una medida adicional de seguridad que lo protege doblemente: contra la falsificación, por ser de difícil reproducción un papel de 100 gr (como establece el RD) que además esté laminado con un poliéster de alta resistencia; y contra el envejecimiento, al ser el SET un documento que acompañará al titulado universitario a lo largo de su ejercicio profesional, por contener información detallada de su plan de estudios, materias cursadas y calificaciones obtenidas.*

Es ésta, además, una medida ampliamente utilizada por las universidades españolas que, siguiendo la recomendación efectuada por el Consejo de Coordinación Universitaria en cuanto a las características del papel de seguridad para la impresión del SET Prebolonia, que indicó que éste estuviese laminado con poliéster como medida de alta seguridad. Así, la Universidad de Alcalá, desde que empezó a emitir estos documentos, siguiendo la recomendación del Consejo de Coordinación Universitaria, siempre ha utilizado papel laminado con poliéster.

Es el RD 1002/2010 en su Anexo II donde se regula las características técnicas del SET incluye además “Medidas Antifalsificación” que serán concretadas por cada Universidad.

En relación a la medida antifalsificación “Laminado con poliéster de alta resistencia al rasgado y al envejecimiento” se constata que el laminado con poliéster dificulta la falsificación porque da más durabilidad al título al hacerlo más resistente al envejecimiento y al rasgado, cosa importante dado el número de veces que debe hacerse uso de él, además no supone que el laminado multiplique el número de soportes del título, el número de papeles, siendo el laminado un poliéster transparente, no otro papel o varias capas de papel adheridas al título. Por tanto, cumple con lo previsto en el RD 1002/2010.

En el PPT se incluye el gramaje de 138 g/m² ya que el mismo se corresponde al gramaje del papel de 100+5gr/ m² más el peso del poliéster”.

Vistas las manifestaciones de las partes, se ha de recordar que las características técnicas correspondientes a los productos objeto de suministro o la determinación del alcance de los servicios que sean objeto del contrato, corresponde determinarlas al órgano de contratación de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 de la LCSP.

Dicho lo cual nos encontramos ante un debate técnico respecto del que este Tribunal no puede decidir, por lo que ha de prevalecer el criterio técnico del órgano de contratación sobre la correcta determinación de los requisitos de los suministros objeto del contrato.

Como ha señalado el Tribunal en diversas Resoluciones, baste citar la Resolución 306/2020 de 13 de noviembre o la 187/2019 de 16 de mayo, “cabe traer a colación lo señalado por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 545/2014, de 11 de julio, nos encontramos ante una calificación que tiene una componente de carácter eminentemente técnico, para el que este Tribunal carece de la competencia adecuada al no tratarse de una cuestión susceptible de ser enjuiciada bajo la óptica de conceptos estrictamente jurídicos. Es decir, se trata de una cuestión plenamente incurso en el ámbito de lo que tradicionalmente se viene denominando discrecionalidad técnica de la Administración, doctrina Jurisprudencial

reiteradamente expuesta y plenamente asumida por este Tribunal en multitud de resoluciones entre las que por vía de ejemplo podemos citar la de 30 de marzo de 2012.

Como hemos abundantemente reiterado, es de plena aplicación a la determinación de los requisitos técnicos exigibles la jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto de la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Ello supone que tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas cuestiones no puedan ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales, de reconocimiento de actuaciones arbitrarias y detección de posibles errores.

Fuera de estos casos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración’.

Más recientemente el Tribunal Supremo en la Sentencia 813/2017, de 10 de mayo de 2017, delimitando más el ámbito de la discrecionalidad afirma que “la discrecionalidad técnica de la que, ciertamente, están dotados los órganos de contratación para resolver cuál es la oferta más ventajosa no ampara cualquier decisión que pretenda fundarse en ella ni se proyecta sobre todos los elementos en cuya virtud deba producirse la adjudicación. Jugará, por el contrario, solamente en aquellos que, por su naturaleza, requieran un juicio propiamente técnico para el cual sean necesarios conocimientos especializados’ tal y como ocurre por analogía en el caso concreto que nos ocupa”.

A la vista de las manifestaciones del órgano de contratación no se aprecia por este Tribunal “*arbitrariedad*” o “*error*” en la determinación de los requisitos del papel, tintas y otros elementos precisos para la impresión de los títulos universitarios objeto del contrato, por lo que el motivo debe ser desestimado.

Como segundo motivo de recurso el recurrente considera que deben anularse los pliegos en cuanto al contenido de los servicios electrónicos para generar la copia auténtica del título.

Basa su argumentación en que el órgano de contratación ha variado el objeto del contrato desde la última licitación distinguiendo entre copias digitales auténticas y títulos propios en formato electrónico. No oponiéndose en relación al servicio de emisión, gestión y custodia de los títulos propios en formato electrónico al ser estos títulos responsabilidad del Rector de la Universidad y en consecuencia será él quien deba decidir su formato de emisión, por lo que centra su motivo de recurso en lo que el PCAP denomina “copia digital auténtica”.

Manifiesta a este respecto que: “El concepto de **“copia digital auténtica”** no existe en la legislación vigente. El término utilizado en la Ley es el de **“copia auténtica”**, recogido en el artículo 27 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

*“2. Tendrán la consideración de copia auténtica de un documento público administrativo o privado las realizadas, cualquiera que sea su soporte, por los órganos competentes de las Administraciones Públicas en las que quede garantizada la identidad del órgano que ha realizado **la copia** y su contenido.”*

En el caso que nos ocupa, el propio artículo recoge el procedimiento que se debe seguir para que una “copia auténtica” tenga plena validez y eficacia: *“1. Cada Administración Pública determinará los órganos que tengan atribuidas las competencias de expedición de copias auténticas de los documentos públicos administrativos o privados.*

Las copias auténticas de documentos privados surten únicamente efectos administrativos. Las copias auténticas realizadas por una Administración Pública tendrán validez en las restantes Administraciones.

A estos efectos, la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán realizar copias auténticas mediante funcionario”.

Prosigue resaltando que para garantizar la identidad y contenido de las copias las Administraciones Públicas deberán ajustarse al esquema nacional de interoperabilidad.

Pone de relieve que digitalizar es un proceso tecnológico que permite convertir un documento en soporte papel o en otro soporte no electrónico en un fichero electrónico que contiene una imagen codificada, fiel e íntegra del documento.

Si bien indica que esta es la regulación general, nos deriva al Real Decreto 1002/2010 de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios donde en su artículo 16 establece los requisitos del soporte documental o físico de los títulos universitarios. Dichos requisitos hacen de los títulos un soporte especial con medidas técnicas y de seguridad determinadas.

Entre las especiales características de estos documentos es la necesidad de digitalizarlos una vez hayan sido firmados de forma manuscrita tanto por el Rector, otras autoridades y el titulado, cuestión ésta que hace imposible que una empresa externa a la propia universidad digitalice los títulos físicos, al tener que expedirlos previamente a su firma.

Pero evidencia que el PCAP recoge como servicio a prestar: “*«El adjudicatario, generará, custodiará y gestionará una copia digital auténtica del título oficial en formato PDF que tendrá el mismo aspecto que el título oficial y que deberá haber sido firmada electrónicamente por la Jefa de Sección de Títulos o persona que determine la universidad o firmado electrónicamente con el sello electrónico de la Universidad de Alcalá, generado a tal efecto por la adjudicataria, a elección de la Universidad.»*”

De los requisitos legales y de la propia regulación recogida en los pliegos se desprende que el adjudicatario no puede “generar” la copia auténtica, sino proveer los medios electrónicos a la Universidad para que esta lo genere.

Resulta imprescindible aclarar que el título no podría ser digitalizado hasta contar con las firmas manuscritas incluidas las del egresado, y que solo la Universidad cuenta con la potestad de digitalizarlo”.

Por todo ello considera que los pliegos deben anular el precepto transcrito a fin de que sea la propia Universidad quien genere la copia auténtica, se recoja la forma en que los titulados deben entregar su título para su digitalización y en definitiva se establezca claramente cuál es la prestación del servicio electrónico que deberá realizar el adjudicatario del contrato y por último se omite cualquier alusión en referencia a los títulos oficiales del apelativo electrónico, al no existir esa posibilidad en nuestro sistema legal vigente.

Por su parte el órgano de contratación se opone a la pretensión del recurrente en tanto que *“la denominada “Copia digital auténtica del título oficial”, tal y como se especifica en el Pliego de Prescripciones Técnicas con claridad, es la copia digital auténtica del título universitario oficial que se compone de 2 elementos: una copia digital auténtica del título en pdf y un certificado digital con firma electrónica con el atributo de titulación, tal y como se recoge en la página 6, el apartado C del PPT. En relación con las copias digitales, señalar que de acuerdo con lo dispuesto en el art 12 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP), es necesario garantizar que los interesados puedan relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos. Asimismo el artículo 27.2 de la mencionada norma ampara la expedición de copias auténticas, cualquiera que sea su soporte, y el que esto sea extrapolable a los títulos Universitarios ha sido avalado por el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, en su resolución 145/2017, mediante la que resolvía un recurso presentado contra los pliegos que regían para el servicio de*

impresión de títulos y de aplicaciones informáticas para la gestión de títulos de la Universidad de Cádiz, indicando que “es innegable el amparo legal de la exigencia en los pliegos de la referencia a copias digitales auténticas o copias auténticas electrónicas como las denomina la citada Ley 39/2015”.

Por tanto, se considera la generación, custodia y gestión de copias digitales auténticas de los títulos, que se podrían identificar con las antiguas compulsas de los propios títulos, un derecho de los administrados y una obligación para la Universidad en tanto entidad que forma parte del sector público, y, por lo tanto, el objeto del contrato contempla dar cumplimiento a lo dispuesto en la normativa sobre procedimiento administrativo común ofreciendo, a la vez, un servicio a los titulados incluido en el de la expedición del propio título.

En lo relativo a la generación, custodia y gestión de copias digitales auténticas de títulos oficiales, dicho apartado no contraviene el RD 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales, dado que los títulos oficiales continúan expidiéndose en formato papel conforme a su art. 16. Lo que se contempla es la generación de copias digitales auténticas conforme al apartado 3a) del art.27 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del LPACAP. Por ello en el pliego en el epígrafe I Títulos Oficiales, apartado C Copia Digital Auténtica del Título Oficial se especifican las características que ha de cumplir dicha copia en cumplimiento de la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza, en lo referente a la generación del documento, así como la Ley 39/2015 ya referenciada anteriormente y el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, especialmente en los relativo al documento administrativo electrónico y copias auténticas.

La producción de copias electrónicas auténticas de documentos se encuentra regulada en al art. 27 de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que contempla diversas posibilidades. En virtud del mismo, la Universidad puede emitir copias electrónicas auténticas de los títulos que expide, mediante la oportuna resolución rectoral automatizada, lo cual se realiza mediante la producción de una copia electrónica

auténtica a partir del registro informatizado de la Universidad, que contiene todas las informaciones del título (artículo 27.3.a) de la LPAC).

Es evidente que el registro electrónico se genera con anterioridad a la expedición del título en soporte papel, es propiedad de la universidad, y es desde este registro electrónico desde donde se genera la copia electrónica auténtica. La Universidad es titular del Registro Universitario de sus títulos oficiales y del Registro Universitario de sus títulos propios, registros ambos en donde quedan inscritos todos ellos.

Además, los títulos oficiales son inscritos en el Registro Nacional de Titulados Universitarios Oficiales dependiente del Ministerio correspondiente, según el art. 4 del RD 1002/2010.

El propio RD 1002/2010 señala que el título en formato papel no es el único documento que acredita la titulación obtenida, porque es el propio RD el que, al describir el procedimiento de solicitud y emisión de los títulos, señala en su capítulo V la existencia de los Registros Universitarios de Títulos oficiales, y otorga a los mismos validez legal, que extiende a los certificados supletorios durante el plazo de un año.

Por todo lo anterior y considerando que la mercantil recurre de forma reiterada cláusulas y condiciones que ya han sido consideradas válidas por diversos Tribunales de Contratación, así como en la Jurisdicción contencioso-administrativa, puede apreciarse el interés de la recurrente en que éste Órgano de Contratación desista de incluir en la presente licitación los apartados impugnados en los términos recogidos en los mismos, así como la modificación del contenido del PPT, y así conseguir que la licitación se adapte a los productos que la mercantil comercializa.

Previamente a alegar las anteriores manifestaciones informa que el objeto del contrato es el mismo que se licito en el año 2017, con la sola salvedad de que el funcionario que entonces daba fe de la autenticidad de la copia de título en pdf ha variado.

Vistas las posiciones de las partes, este Tribunal considera que el objeto del contrato no se encuentra bien definido. Llegando a esta conclusión después de analizar el recorrido que el título tiene desde su solicitud hasta su registro y custodia.

La expedición de éstos se efectúa tras la información generada y que forma parte del Registro de Títulos del que es propietaria la propia Universidad, los datos personales de los titulados son cedidos por ésta a la empresa que se encarga de imprimir el documento y personalizarlo, posteriormente dicho título tiene dos caminos, por un lado, recoger las firmas manuscritas precisas, incluida la del propio titulado y por otro convertirse en copia autentica.

La posibilidad de efectuar una copia autentica solo se alcanzará cuando el título impreso sea puesto a disposición del titulado y firmado por él, procediendo de forma inmediata a ser escaneado y convertido en formato PDF, copia que a su vez será autenticada por un empleado público, de lo que se desprende que hasta el momento, este trabajo debe ser efectuado por la propia Universidad y no por empresa alguna que obligue al traslado de títulos y posterior entrega al titulado.

Siendo esta la pretensión del recurrente y no coincidiendo los planteamientos del órgano de contratación con ninguna de las Resoluciones y Sentencias dictadas en recursos especiales de contratación que invoca, debemos considerar en aplicación del art. 28 y 126 de la LCSP que el órgano de contratación deberá definir el objeto del contrato de forma clara, coherente con la situación legal y de facto que el servicio a prestar conlleva y respetando la legislación vigente en la materia, que en este caso concreto se encuentra recogida, en lo que se refiere a las copias auténticas, tanto digitales como físicas en el art. 27 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre LPACAP. Por todo ello se estima el motivo de recurso.

En tercer lugar, el recurrente considera que este contrato debería estar dividido en lotes, pues hay dos servicios perfectamente diferenciados, el primero la impresión del título y el segundo el tratamiento informático de sus versiones digitales, incluyendo su custodia.

Invoca el criterio de este Tribunal en relación con la necesidad de dividir en lotes los contratos.

El órgano de contratación manifiesta que en aplicación del art. 99. 3 b) se ha justificado en el expediente la necesidad de coordinar las distintas prestaciones que conlleva esta contratación.

Debe recordarse que previamente a la entrada en vigor de la LCSP, el considerando 78 de la Directiva 2014/24/UE explicaba la conveniencia de división de los contratos en lotes *“A tal efecto y para aumentar la competencia, procede animar a los poderes adjudicadores a, en particular, dividir grandes contratos en lotes. Esta división podría realizarse de manera cuantitativa, haciendo que la magnitud de cada contrato corresponda mejor a la capacidad de las PYME, o de manera cualitativa, de acuerdo con los diferentes gremios y especializaciones implicados, para adaptar mejor el contenido de cada contrato a los sectores especializados de las PYME o de acuerdo con las diferentes fases ulteriores de los proyectos”*.

En cuanto a la configuración de los lotes señala *“La magnitud y el contenido de los lotes deben ser determinados libremente por el poder adjudicador, el cual, de acuerdo con las normas pertinentes en materia de cálculo del valor estimado de la contratación, debe estar autorizado a adjudicar algunos de los lotes sin aplicar los procedimientos previstos en la presente Directiva. El poder adjudicador debe estar obligado a estudiar la conveniencia de dividir los contratos en lotes, sin dejar de gozar de la libertad de decidir de forma autónoma y basándose en las razones que estime oportunas, sin estar sujeto a supervisión administrativa o judicial”*.

Pero exige una motivación de la decisión de no división en lotes *“Cuando el poder adjudicador decida que no sería conveniente dividir el contrato en lotes, el informe específico o los pliegos de la contratación deben incluir una indicación de las principales razones que expliquen la elección hecha por el poder adjudicador. Estas razones podrían ser, por ejemplo, el hecho de que el poder adjudicador considere que dicha división podría conllevar el riesgo de restringir la competencia, o hacer la ejecución del contrato excesivamente difícil u onerosa desde el punto de vista técnico, o que la necesidad de coordinar a los diferentes contratistas para los diversos lotes podría conllevar gravemente el riesgo de socavar la ejecución adecuada del contrato”*.

Si bien es cierto que la decisión de dividir un contrato o no en lotes es una cuestión discrecional del órgano de contratación se encuentra sujeta a control, y en este control se debe partir de que el criterio general en la LCSP, como explica en su preámbulo, es *“Como medidas más específicas, se ha introducido una nueva regulación de la división en lotes de los contratos (invirtiéndose la regla general que se utilizaba hasta ahora, debiendo justificarse ahora en el expediente la no división del contrato en lotes, lo que facilitará el acceso a la contratación pública a un mayor número de empresas (...).”*

La LCSP en el artículo 99 precisa *“3. Siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, pudiéndose reservar lotes de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta.*

No obstante lo anterior, el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, salvo en los casos de contratos de concesión de obras.

En todo caso se considerarán motivos válidos, a efectos de justificar la no división en lotes del objeto del contrato, los siguientes:

a) El hecho de que la división en lotes del objeto del contrato conlleve el riesgo de restringir injustificadamente la competencia. A los efectos de aplicar este criterio, el órgano de contratación deberá solicitar informe previo a la autoridad de defensa de la competencia correspondiente para que se pronuncie sobre la apreciación de dicha circunstancia.

b) El hecho de que, la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato dificultara la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico; o bien que el riesgo para la correcta ejecución del contrato proceda de la naturaleza del objeto del mismo, al implicar la necesidad de coordinar la ejecución de las diferentes prestaciones, cuestión que podría verse imposibilitada por su división en lotes y ejecución por una pluralidad de contratistas diferentes. Ambos extremos deberán ser, en su caso, justificados debidamente en el expediente”.

Por otro lado, el contenido del artículo 34 de la LCSP establece: *“1. En los contratos del sector público podrán incluirse cualesquiera pactos, cláusulas y condiciones, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración.*

2. Solo podrán fusionarse prestaciones correspondientes a diferentes contratos en un contrato mixto cuando esas prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí y mantengan relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o a la consecución de un fin institucional propio de la entidad contratante”.

De lo expuesto se concluye que aunque es posible licitar de forma conjunta la contratación de diferentes prestaciones, siempre que cada una de éstas se defina independientemente de las demás, en aras a fomentar y favorecer el mayor acceso de la PYME a las licitaciones, la posibilidad de acumular prestaciones en un solo contrato se configura en la Ley como excepcional y debe estar debidamente justificada en el expediente de contratación su necesidad y la complementariedad de las prestaciones a acumular.

Debe recordarse que la acumulación innecesaria de objetos en un mismo contrato sería contraria a los principios de concurrencia y libre competencia en la contratación pública, al permitirse que un mayor número de empresas puedan optar al contrato. La división en lotes puede ser un mecanismo eficaz para incrementar la competencia en la adjudicación. El principio de concurrencia tiende a facilitar la competencia en la contratación permitiendo la adjudicación individual de las diversas prestaciones que componen el objeto a la pequeña y mediana empresa intensificando la competencia.

Como ya se ha puesto de manifiesto, la decisión de agrupar en un único contrato diferentes prestaciones con un sólo empresario deberá ser adoptada en su caso justificadamente por el órgano de contratación y establecerse así en los pliegos

reguladores de la contratación, considerando, en su caso, no sólo razones de eficiencia que sean ciertas o estén comprobadas, sino también las circunstancias que concurran en las empresas de los sectores correspondientes a las actividades objeto del contrato, concretamente, las que afectan a la competencia y se refieren a sus posibilidades de prestar simultánea y eficazmente servicios de diferente naturaleza.

Obra en el expediente la correspondiente justificación de la no división en lotes en la que se recogen las razones alegadas por el órgano de contratación en su informe y que se limitan a evitar la dispersión de los títulos que dificultaría hasta un punto no asumible el control de los mismos por parte de la Universidad y debilitaría las condiciones de seguridad”.

Aunque formalmente se ha cumplido con la obligación de justificar la no división del contrato en lotes, considera el Tribunal que no existe una motivación adecuada y razonable. Se ha de destacar que las prestaciones que requiere la contratación son claramente diferentes, diferenciadas y responden tanto a una codificación distinta como a distintas habilitaciones profesionales.

Por todo ello, se estima el recurso por este motivo, lo que conlleva la nulidad de los pliegos de condiciones para que sean modificados de conformidad con lo establecido en este fundamento quinto de derecho tanto en relación con la determinación correcta del objeto del contrato como en relación a su división en lotes.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3.5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

ACUERDA

Primero.- Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de DIDOSEG DOCUMENTOS S.A., contra el anuncio de licitación y los pliegos de condiciones que regirán la adjudicación del contrato promovido por la Universidad de Alcalá de Henares de “Suministro de títulos oficiales, suplementos europeos al título, erasmus y títulos de la UAH tanto en formato papel como copias digitales auténticas de títulos oficiales” número de expediente 2021/072/.SUM.ABR.MC, anulando los pliegos de condiciones que rigen esta contratación en los términos expuestos en el fundamento quinto de derecho de esta Resolución.

Segundo.- Declarar que se no aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Tercero.- Levantar la suspensión del procedimiento adoptada por este Tribunal mediante Acuerdo de fecha 12 de noviembre de 2021.

Cuarto.- Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.