

Recurso 286/2025
Resolución 344/2025
Sección Tercera

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 13 de junio de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **SIGNE, S.A.** contra la resolución de adjudicación del órgano de contratación, de 16 de mayo 2025, del contrato denominado «Servicio de impresión, personalización y entrega de títulos universitarios oficiales de acuerdo con los requisitos exigidos por el real decreto 1002/2010», (Expediente SE.18/2024 SARA), convocado por la Universidad de Málaga, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 19 de junio de 2024 se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. El valor estimado del contrato asciende a la cantidad de 640.000 euros.

A la presente licitación le es de aplicación 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 (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

Mediante resolución del órgano de contratación, de 11 de febrero de 2025, se acuerda la adjudicación del contrato a favor de la entidad DIDOSEG DOCUMENTOS S.A. La citada resolución fue publicada en el perfil de contratante y remitida a la entidad recurrente, el 13 de febrero de 2025. Dicha resolución fue objeto de un previo recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad IMPRENTA UNIVERSAL, S.L. que tuvo entrada el día 3 de marzo de 2025 (recurso 89/2025), siendo resuelto mediante resolución estimatoria parcial de 14 de marzo de 2025 (Resolución 146/2025). En cumplimiento de dicha resolución se continuó con la tramitación del procedimiento, tras la retroacción acordada resultando una nueva resolución de adjudicación dictada el 16 de mayo de 2025.

SEGUNDO. El 3 de junio de 2025, tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del procedimiento de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso

especial en materia de contratación interpuesto por la entidad recurrente SIGNE S.A. contra la citada resolución de adjudicación citada en el encabezamiento de esta resolución.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, el mismo 3 de junio, se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Posteriormente y tras la reiteración de la petición de expediente, lo solicitado fue recibido en la sede de este Tribunal, el día 9 de junio.

Simultáneamente, dado que este Tribunal tenía los datos de los licitadores de un recurso anterior, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas, habiéndose recibido las presentadas por la entidad que ha resultado adjudicataria.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

En concreto, el acto impugnado ha sido dictado por el órgano competente de la Universidad de Málaga, derivando la competencia de este Tribunal para la resolución del recurso especial en materia de contratación interpuesto del Convenio, a tales efectos, formalizado entre la entonces Consejería de Hacienda y Financiación Europea y la Universidad de Málaga, el 19 de julio de 2022, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.2 del citado Decreto autonómico.

SEGUNDO. Legitimación.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso, pues su eventual estimación le situaría en condiciones de obtener la adjudicación.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la adjudicación acordada en un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.c) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del recurso. Actuaciones realizadas en el procedimiento de licitación.

Procede reproducir aquellas actuaciones realizadas durante el procedimiento de contratación que resultan relevantes para centrar el objeto de la controversia.



En este sentido, debemos partir de la Resolución 146/2025, de 14 de marzo, (recurso 89/2025), por la que se estima parcialmente el recurso interpuesto por IMPRENTA UNIVERSAL, y en la que se resolvía la anulación de la adjudicación y la retroacción de las actuaciones al momento anterior a la comisión de la infracción. Es decir, ello dio lugar a que el 27 de marzo de 2025, la mesa de contratación acordase la exclusión definitiva de IMPRENTA UNIVERSAL del procedimiento, proponiendo a DIDOSEG como adjudicataria, adjudicación que tiene lugar mediante la resolución de fecha 16 de mayo de 2025, y que es objeto del presente recurso.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

En este sentido, en la cláusula 12 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) que rige la presente licitación se regulan los criterios de valoración de las proposiciones indicando que los mismos se detallan en el apartado 19 del cuadro resumen adjunto al mismo.

La entidad ahora recurrente, SIGNE, interpuso también un recurso especial con motivo de la primera adjudicación a DIDOSEG, el recurso 86/2025, resuelto por la Resolución 147/2025, de 14 de marzo, declarado concluso pues se había anulado la adjudicación por la citada Resolución 146/2025.

Expuestos estos antecedentes, el recurso se centra en el alcance de la cláusula que prohíbe subcontratar y que está contenida en el pliego. Desarrolla la entidad recurrente la fundamentación del recurso especial en torno a la idea de que la entidad adjudicataria ha presentado una oferta que incumple los límites de la subrogación establecida en el PCAP. En concreto de la combinación de las cláusulas 30 y 29.2 del mismo. Explica *“que dadas las particularidades del servicio del objeto del contrato no está autorizada la subcontratación”*. Se apoya en la idea de la indivisión de los lotes a efectos de reforzar sus argumentos.

Explica a continuación que la entidad adjudicataria ha incumplido en su oferta estos límites de la subcontratación expresamente establecidos en los pliegos. Afirma que se subcontrata el objeto principal del contrato, pues el soporte ya impreso se lo suministra la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT).

Añade que el objeto del contrato es la impresión y personalización de títulos universitarios, y que la oferta adjudicataria a un tercero, la FNMT, parte del encargo que ha recibido del órgano de contratación. Es indiferente cómo quieran denominar el mencionado encargo, se trata de la ejecución de una parte esencial del contrato, el adjudicatario concierta con un tercero, la FNMT, la realización parcial de la prestación del servicio, la impresión de los títulos, independientemente de la vinculación que tenga con la misma, así como si es anterior, coetánea o posterior a la licitación que nos ocupa.

Argumenta a continuación que si un tercero realiza, siquiera parcialmente, una de las prestaciones esenciales del contrato, entonces hay subcontratación, *“aunque se le denomine “proveedor” o “suministrador”. La FNMT no entrega papel en blanco, sino un soporte ya dotado de medidas de seguridad, es decir, un componente específico, técnico y funcionalmente relevante para el cumplimiento del objeto contractual. Este soporte no es intercambiable ni estándar, debe cumplir estrictas especificaciones legales y contractuales (Reales Decretos y pliegos técnicos). Por tanto, no se trata de materia prima neutral, sino de una parte especializada del producto final, indispensable para su validez jurídica y administrativa.”*

Añade que el PPT de la Universidad de Málaga, establece en su apartado 2 *“las características de los trabajos a realizar, es decir, las obligaciones esenciales del adjudicatario de las que será responsable directo. Y establece, de forma inequívoca, que deberá imprimir en cartulinas de soporte inerte de 140 g., según las características técnicas descritas en el Anexo XI del RD 1002/2010 de 5 de agosto, SIETE COLORES PLANOS PARA EL EMBLEMA Y ORLA SOBRE LAS CITADAS CARTULINAS DE SEGURIDAD DE PAPEL INERTE, MÁS UN COLOR PLANO PARA LA MANCHA AMARILLA. Pero,*



como es el caso, si la FNMT suministra a la empresa DIDOSEG las cartulinas con la impresión de los atributos impresos tal y como establece el PPT de la Universidad de Málaga, e insistimos que es obligación de la empresa adjudicataria hacerlo, estaría ejecutando una parte del contrato. Es decir, DIDOSEG estaría subcontratando la impresión de las cartulinas de los títulos oficiales de la universidad”.

Resume finalmente la cuestión en lo siguiente:

“- Cuando la FNMT compra el papel a un proveedor especializado, se trata de un suministro de materia prima, no de subcontratación.

- Cuando la FNMT entrega ya el soporte a DIDOSEG con las medidas de seguridad establecidas en el Real Decreto 1002/2010 y en los pliegos de Prescripciones Técnicas, integradas, estaríamos ante un supuesto en que el proveedor (en este caso la FNMT) está ejecutando una parte sustancial, técnica y diferenciada del objeto del contrato (la incorporación de medidas antifalsificación al soporte), lo que constituye subcontratación, aunque el producto entregado sea físicamente un soporte.

Explica que a su modo de ver “la diferencia jurídica clave no radica en el objeto físico entregado, sino en el grado de transformación técnica que implica, la función esencial ha sido externalizada a un tercero, que la ejecuta de forma autónoma, lo cual encaja plenamente en el concepto de subcontratación conforme a la doctrina y jurisprudencia.

Y en este sentido, la propia FNMT, al certificar que “suministra a la firma DIDOSEG DOCUMENTOS, S.A. el soporte impreso con los elementos comunes a cualquier universidad” no viene sino a confirmar lo que hemos señalado en los párrafos anteriores, el hecho de que esas impresiones sean comunes a todas las universidades (pues todas deben cumplir con lo establecido en la normativa de aplicación), no quiere decir que no se trate de una parte sustancial del objeto del contrato, que, por otra parte, si en los pliegos que rigen la licitación que nos ocupa no se prohibiera la subcontratación, nada impediría a DIDOSEG, ni a ningún otro impresor, adquirir los soportes impresos a la FNMT, o a SIGNE, o a cualquier otro impresor de seguridad, pero en el caso que nos ocupa, está prohibido expresamente subcontratar”.

Concluye el razonamiento expresando que “la participación de la FNMT en la entrega de soportes con medidas de seguridad no constituye un suministro común, sino la ejecución técnica de una parte sustancial del contrato, por mucho que esas impresiones sean las mismas para todas las universidades”.

A continuación, ejemplifica de qué forma se produce el proceso de transformación del papel cuando el mismo se convierte en un título, explicando la intervención que tendrá la FNMT.

Alude que, en su caso, para ello deberían haberse presentado en Unión Temporal de Empresas.

Concluye expresando que la entidad adjudicataria incumple el pliego de cláusulas administrativas particulares al subcontratar parte del contrato, e incumple lo establecido en el pliego de prescripciones técnicas (PPT), porque no realiza la comprobación de los títulos antes de su impresión, en concreto del punto 2.3 “Aspectos Generales” del mismo. Pone de manifiesto que si bien la empresa contratante es la encargada de la comprobación de la exactitud y precisión de la redacción de los títulos antes de su impresión, “sin embargo, en el informe de valoración de los criterios subjetivos realizado por el órgano de contratación, ha quedado patente que la empresa ahora adjudicataria”, contraviene lo establecido en los pliegos porque en cuanto a la plataforma propia para la subida de los ficheros XML generados por la Universidad, se describe que será la universidad la que deberá interactuar con ella, y que recaerá en ella comprobación de los títulos. Asimismo, expresa que el informe recoge que la aplicación informática de la plataforma de la empresa cuenta con un sistema de detección de errores e incidencias en los ficheros subidos, previamente a la impresión, que requiere validación previa por parte de la Universidad de cualquier cambio realizado.



Es decir, la oferta contraviene el apartado 2.3 del PPT porque recae sobre la Universidad la responsabilidad de hacer las correcciones, que, como hemos visto, contraviene lo establecido en los pliegos.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Expresa, al respecto, interpretando el PCAP, cuáles son los límites a la subcontratación, con relación a la documentación establecida en el PPT, y en concreto, que a ello se refiere el sobre “B”, es decir, que debe ir referido ese límite al único criterio evaluable, el denominado “Descripción del plan de trabajo”, y en concreto en el apartado 2.3.1 relativo a la seguridad física del soporte, que se explica bajo el denominado concepto de “soporte inerte (papel)” para los títulos. Alega que es en este modo, soporte inerte, como lo adquiere la entidad adjudicataria de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT), de tal modo que es posteriormente la propia empresa licitadora la que realiza las tareas de personalización e impresión de los títulos, entre otras.

De este modo señala que el soporte inerte (papel) es suministrado por la FNMT en ejecución de este contrato. Es decir, que no existe ninguna referencia a la intervención de la FNMT en tareas de impresión, tal y como señala SIGNE en su recurso.

Fundándose en el artículo 215 de la LCSP señala que:

“(…) la adquisición de suministros o materiales necesarios para la ejecución del contrato no se encuadra dentro del concepto de subcontratación regulado en la LCSP (art. 215). En dicho artículo se define la subcontratación como la situación en la que el contratista principal encarga a un tercero la realización parcial de la prestación objeto del contrato. Trasladado a la cuestión que nos ocupa, adquirir el soporte inerte o papel de un proveedor es un acto de aprovisionamiento (igual que comprar tinta lo sería, en su caso) y no implica que dicho proveedor participe en la ejecución del contrato, sino que sólo suministra un recurso necesario para que el contratista cumpla con su obligación. En relación a esto, y a la vista de la propuesta presentada por DIDOSEG, se puede concluir que el adjudicatario sigue siendo el responsable directo de la impresión, personalización y entrega de los títulos”.

Concluye expresando que *“la compra del papel para la impresión no puede considerarse subcontratación porque se trata de un suministro de materiales y no de la ejecución de una parte del contrato”.*

En segundo lugar, en cuanto a la alegación de que la oferta de la entidad adjudicataria incumple lo establecido en el PPT al no realizar la comprobación de los títulos antes de su impresión, expresa que ello no se impone de la cláusula 2.2 y 2.3 del PPT, dado que es la Universidad de Málaga quien debe introducir la información que debe contener cada título antes de remitirlo a la adjudicataria para su personalización e impresión. Es decir, no se indica en el PPT que la empresa adjudicataria deba asumir la validación de los datos previamente introducidos por la Universidad, sino comprobar antes de su impresión que cada título contiene los datos correctos de acuerdo al listado remitido por nuestra institución. Explica que a la vista de la documentación aportada en el sobre “B” y según lo recogido en el informe de valoración técnica, en la propuesta presentada por DIDOSEG no se aprecia ningún planteamiento que eluda de forma explícita la responsabilidad en la comprobación de la exactitud y precisión de la redacción definitiva que deba tener cada título antes de su impresión. En conclusión, se constata que en la propuesta técnica presentada por DIDOSEG no contiene incumplimiento alguno del PPT.

3. Alegaciones de la entidad interesada.

Alega la entidad adjudicataria que este mismo argumento ha sido esgrimido por la entidad ahora recurrente *“con anterioridad y ante diferentes universidades, con resultado siempre desestimatorio. Cabe destacar, entre otros, los casos de las universidades de Vigo, la Internacional de Andalucía (UNIA) y, más recientemente, la Politécnica de*



Madrid, cuya resolución fue dictada por el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid (Resolución 138/2025), aunque con idéntico resultado para la recurrente: DESESTIMADO”.

Alude a la resolución 71/2018 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Galicia (TACGal), donde el órgano de contratación concluyó que la compra del soporte inerte a la FNMT por parte de DIDOSEG no constituía una subcontratación, sino un suministro genérico permitido en el marco del contrato.

Explica que el “soporte utilizado por DIDOSEG para los títulos oficiales es suministrado por la FNMT, no subcontratado. Nuestra relación con esa entidad es estrictamente comercial, y en ella la FNMT actúa como proveedora del material, cumpliendo con las características técnicas establecidas en los Reales Decretos y los pliegos de prescripciones técnicas. Este modelo de suministro es legítimo, habitual en el sector, y no supone delegación alguna de las funciones que el adjudicatario debe realizar directamente, como la impresión, personalización y entrega final de los títulos y suplementos”.

Aporta ejemplos de semejantes pliegos de prescripciones técnicas en otras universidades españolas donde se defiende que la intervención de la FNMT suministrando cartulinas de seguridad, no supone sin más una subcontratación de la prestación esencial, que consiste, precisamente, en la impresión y personalización de los títulos.

Añade por último a que *“el contrato adjudicado se califica en los pliegos como contrato de servicios y no de suministro, lo cual es acorde a la naturaleza de la prestación principal que se exige al contratista, consistente en la realización de trabajos de impresión, personalización y entrega de títulos universitarios oficiales de acuerdo con los requisitos exigidos por el Real decreto 1002/2010. Tal como se indica en el pliego de prescripciones técnicas, la universidad contratante proporciona los datos y elementos que hay que imprimir en cada título, pero no el soporte físico para la impresión, por lo que éste tiene que ser adquirido por el propio contratista, aunque cumpliendo las especificaciones establecidas por la entidad contratante en el referido pliego”.*

De este modo concluye que *“la adquisición del soporte físico para la impresión no puede considerarse subcontratación, ya que la prestación contractual principal, es decir, la impresión individualizada de los datos y elementos que comunica la universidad para cada título, es realizada en todo caso en exclusiva por el contratista. El hecho de que ese soporte físico venga preparado por el proveedor con ciertos elementos que son comunes a los documentos de este tipo (títulos académicos oficiales de validez en todo el territorio nacional) no altera la naturaleza de su adquisición por el contratista, porque no implica la ejecución de la prestación principal requerida a éste, que, como se ha dicho, es la impresión individualizada de cada título. Es más, puede considerarse que esos elementos que contiene el soporte físico que se adquiere garantizan el más exacto cumplimiento de las especificaciones que recoge el pliego de prescripciones técnicas”.*

SEXTO. Fondo del recurso: consideraciones del Tribunal.

1. Respecto a la infracción de la oferta de la entidad adjudicataria de las reglas de la subcontratación.

En relación con la figura de la subcontratación, podemos partir de la aseveración de que la misma, el contratista contrata a su vez con un tercero la realización parcial de la prestación que constituye el objeto del contrato. A diferencia de lo que ocurre con la figura de la “cesión del contrato”, el subcontratista no se subroga en la posición del contratista, pues seguirá siendo el único responsable ante la Administración. La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública regula la subcontratación administrativa, con una redacción, en su artículo 71, que se asienta sobre las siguientes piedras angulares, que a continuación examinamos.



Así, en primer lugar, se configura la figura de la subcontratación partiendo de la idea de la responsabilidad directa del contratista principal, en todo caso, frente al poder adjudicador. En este sentido, sobre el régimen de responsabilidad, el artículo 71.6 de la Directiva citada establece que *“se podrán tomar las medidas oportunas para evitar el incumplimiento de las obligaciones contempladas en el artículo 18, apartado 2. En particular: a) si el Derecho nacional de un Estado miembro dispone un mecanismo de responsabilidad conjunta entre los subcontratistas y el contratista principal, el Estado miembro en cuestión se asegurará de que las normas correspondientes se apliquen de conformidad con las condiciones establecidas en el artículo 18, apartado 2; b) los poderes adjudicadores, por decisión propia o a petición de los Estados miembros, podrán comprobar, de conformidad con los artículos 59, 60 y 61, si concurren motivos para excluir a algún subcontratista con arreglo al artículo 57. En tales casos, el poder adjudicador exigirá que el operador económico sustituya al subcontratista que haya incurrido, según se desprenda de la comprobación, en causas de exclusión obligatoria. El poder adjudicador, por decisión propia o a petición de un Estado miembro, podrá exigir que el operador económico sustituya al subcontratista que haya incurrido, según se desprenda de la comprobación, en motivos de exclusión no obligatoria”*.

En segundo lugar, el artículo 71 de la Directiva establece como obligación de los poderes adjudicadores competentes, lo cuales deben asegurarse de que los subcontratistas, en ejecución del contrato, cumplan las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral.

En tercer lugar, se establece como regla general la facultad del poder adjudicador de solicitar y de obligar al licitador que indique en su oferta la parte del contrato que tenga intención de subcontratar a terceros, así como los subcontratistas propuestos.

Asimismo, por último, se establece la posibilidad de establecer un sistema de control y verificación por parte de los poderes adjudicadores acerca de la información relativa a los subcontratistas que vayan a participar en la ejecución del contrato que debe ser facilitada por parte del contratista principal. Esto es, el establecimiento de un sistema que habilite la posibilidad de que el poder adjudicador pueda realizar pagos directos al subcontratista, siempre y cuando se incorpore en los pliegos de cláusulas del contrato, previendo la posibilidad de incluir *“mecanismos adecuados que permitan al contratista principal oponerse a los pagos indebidos”*. La Directiva inicialmente si bien alude al pago directo por petición del subcontratista, posteriormente en el artículo 71.7 dispone que *“Los Estados miembros podrán establecer en su Derecho nacional normas de responsabilidad más estrictas o disposiciones más amplias en materia de pagos directos a los subcontratistas, disponiendo, por ejemplo, el pago directo a los subcontratistas sin necesidad de que estos lo soliciten”*.

Examinada la Directiva, debemos abordar como ha traducido lo anterior el legislador nacional a la legislación de contratación pública española. En este sentido, en la LCSP la regulación de la subcontratación está contenida en los artículos 215, 216, 217 y la Disposición Adicional 51ª LCSP, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 296 de la LCSP, ya mencionado por las partes de este recurso especial. El artículo 215.1 LCSP determina que *“el contratista podrá concertar con terceros la realización parcial de la prestación con sujeción a lo que dispongan los pliegos, salvo que conforme a lo establecido en las letras d) y e) del apartado 2.º de este artículo, la prestación o parte de la misma haya de ser ejecutada directamente por el primero”*, con cumplimiento del régimen de comunicación y puesta en conocimiento del poder adjudicador conforme a las previsiones contenidas en el artículo 215.2 LCSP.

La Ley parte del carácter personal de la obligación asumida por el contratista, y establece como regla general determinadas situaciones excepcionales, pero parte del principio general de permitir la subcontratación *“parcial”* de la prestación, si bien con sujeción a las previsiones contenidas en los pliegos, si las hay, elimina los antiguos límites de la subcontratación que se contenían en texto legales anteriores.



La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de noviembre de 2019, Tedeschi concluye que: *“La Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, debe interpretarse en el sentido de que: – se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que limita al 30 % la parte del contrato que el licitador puede subcontratar a terceros; – se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que no permite reducir los precios aplicables a las prestaciones subcontratadas en más de un 20 % con respecto a los precios resultantes de la adjudicación”.*

Es decir, permite que los límites a la subcontratación se establezcan en el PCAP siempre que así se justifique, dependiendo por tanto del objeto del contrato, y en atención al mismo se determinará si se justifica la limitación a los principios de apertura y libre competencia.

Una vez abordada la subcontratación dentro del marco de la legislación de contratos públicos, concebida como un derecho recogido en la LCSP, y con relación al fondo del asunto, se parte de la voluntad del legislador de facilitar la participación de las pymes en la contratación pública, favoreciendo la subcontratación. En este sentido, la LCSP expresa que *«en ningún caso la limitación de la subcontratación podrá suponer que se produzca una restricción efectiva de la competencia, sin perjuicio de lo establecido en la presente ley respecto a los contratos de carácter secreto o reservado, o aquellos cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales de acuerdo con disposiciones legales o reglamentarias o cuando lo exija la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado»* (art. 215.1 LCSP). Necesitando en estos casos la subcontratación de autorización expresa del órgano de contratación. Por otro lado, cuando los pliegos no prevean limitaciones a la subcontratación, la misma LCSP ha eliminado el porcentaje máximo de subcontratación que existía en el antiguo texto legal del 50%.

Siendo esta la regla general, no obstante, existen excepciones, a priori son tres:

- a) Los contratos de carácter secreto o reservado, o en aquellos cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales de acuerdo con disposiciones legales o reglamentarias o cuando lo exija la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado, exigiendo la subcontratación de autorización expresa del órgano de contratación (art. 215d LCSP).
- b) En los contratos de servicios o los servicios o trabajos de colocación o instalación en el contexto de un contrato de suministro, los órganos de contratación podrán establecer en el PCAP, previa justificación en el expediente que las tareas críticas no puedan ser objeto de subcontratación, debiendo ser éstas ejecutadas directamente por el contratista principal (art. 215.2b LCSP).
- c) Por último el artículo 296 de la LCSP en cuanto limita la posibilidad de subcontratación en el contrato de concesión de servicios al establecer que *«la subcontratación sólo podrá recaer sobre prestaciones accesorias».*

Partiendo de esta concepción, de la necesidad de justificar los límites a la subcontratación en un pliego, dado que se trata de un contrato de suministros en el contexto de un contrato de servicios del artículo 215.2 b) de la LCSP, debemos abordar las cláusulas del pliego que abordan esta figura y cómo está redactada de qué forma puede limitar a las partes a la hora de únicamente confeccionar su oferta. De este modo, en la cláusula 30.1 del PCAP se expresa que *“el contratista, si así se prevé en el apartado 29.2 del Cuadro Resumen, podrá concertar con terceros la realización parcial del mismo, salvo que conforme a lo establecido en las letras d) y e) del apartado 2º del artículo 215 LCSP, la prestación o parte de la misma haya de ser ejecutada directamente por el contratista y siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el apartado 2 del artículo 215 LCSP”.*



Es importante a su vez, examinar las consecuencias del incumplimiento en la cláusula 30.2 del PCAP cuando expresa que *“la infracción de estas condiciones, así como la falta de acreditación de la aptitud del subcontratista o de las circunstancias determinantes de la situación de emergencia o de las que hacen urgente la subcontratación, tendrá, entre otras previstas en la LCSP, y en función de la repercusión en la ejecución del contrato, alguna de las siguientes consecuencias:*

a) La imposición al contratista de una penalidad de hasta un 50% del importe del subcontrato, según lo establecido en el apartado 27 del Cuadro Resumen al presente pliego.

b) La resolución del contrato, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en el segundo párrafo de la letra f) del apartado 1 del artículo 211 LCSP”.

Lo cierto es que la justificación, o expresión concreta de los límites de la subcontratación son excesivamente parcos en el cuadro resumen, pues expresa en su apartado 29.2, fuera del PCAP, respecto de la subcontratación, que esta no es posible dada las particularidades del servicio únicamente, lo cual no casa con las exigencias que establece la legislación contractual a efectos de poder limitar la misma, debiendo interpretarse pues el objeto del contrato y las prescripciones técnicas del pliego, a efectos de poder salvaguardar cual era el interés preciso que pretendía el órgano de contratación con tal limitación.

En este sentido, como aproximación debe expresarse que una interpretación rigorista que imposibilite cualquier intervención de un tercero en el contrato haría inviable la ejecución del contrato, pues la entidad que se presentase podría exigírsele, si la cláusula 29.2 fuera interpretada como exige la entidad recurrente en el sentido de que el licitador que fuera adjudicatario debería ser hasta fabricante del soporte papel inerte, es decir hasta el propio proveedor del material.

Partiendo de esta conceptualización de la figura de la subcontratación, cuya limitación del uso es excepcional, deben abordarse las del PPT, a los efectos de poder determinar el objeto preciso del contrato y las condiciones de su ejecución.

En este sentido el objeto del contrato definido en la cláusula 1 se expresa que consiste en el suministro, impresión, personalización y entrega, sobre papel de seguridad inerte, y en soporte electrónico (PDF de arte final con formato XML de firma electrónica avanzada (XAdES)1 sin marca de agua u otra anotación que impida o limite la firma electrónica del título y su entrega a la persona titular del documento como copia electrónica del mismo) de los títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, expedidos por la Universidad de Málaga, conforme a las condiciones técnicas y legales reguladas mediante Real Decreto 1496/1987, de 6 de noviembre, Real Decreto 778/1998, de 30 de abril, Real Decreto 55/2005, de 21 de enero, Real Decreto 56/2005, de 21 de enero, Real Decreto 1393/2007 de 29 de octubre y Orden ECI/2514/2007 de 13 de agosto; Real Decreto 1002/2010 de 5 de agosto y disposiciones complementarias dictadas o que puedan dictarse en lo sucesivo por el Ministerio con competencia en la materia.

La cuestión de donde comienza el objeto del contrato que únicamente puede prestar el adjudicatario, debe empezar a interpretarse desde el origen, desde el suministro del papel inerte, y conocer qué debemos entender por papel inerte.

Como decimos, ante la falta de justificación en el PCAP del límite de la subcontratación, una interpretación rigorista haría que incluso pudiera interpretarse que ni siquiera la fabricación del soporte inerte fuera permitida que se realizare a través de un proveedor. Así si bien la interpretación que ofrece la entidad recurrente es una versión, que parte de que el suministro debe permitirse en un soporte inerte vacío, lo cierto es que ello no es más



que una interpretación, pues la eliminación de la subcontratación, sin justificar como exige el texto legal, permite que incluso la propia fabricación teóricamente podría englobarse dentro del objeto del contrato, y que ni siquiera se permitiere un papel que no ha sido fabricado por el propio licitador.

Por ello, esta eliminación de la subcontratación en su totalidad daría lugar a la imposibilidad de recibir ofertas, o dicho de otra forma, una interpretación rigorista daría lugar a una eliminación de la concurrencia que la interpretación de la norma no permitiría. Por ello debemos considerar que es lo que la excepción a la regla general ha podido perseguir a la luz de los pliegos, ya que éstos, en su redacción y con su escasa motivación son los que se encuentran consentidos por las partes, en virtud del artículo 139 de la LCSP, y les vinculan, debiendo los mismos interpretarse conforme a lo que resulta de la interpretación de esta figura, como una regla, la de la limitación de la subcontratación que debe restringirse muy excepcionalmente. Así, en este sentido el PPT señala en el apartado 2.2 referente a los trabajos a realizar se expresa que son:

“2. 1.- Fabricación e impresión del soporte inerte:

- *Suministro de cartulinas de seguridad de papel inerte de 140 grs., tamaño DIN-A3, según las características técnicas descritas en el Anexo XI del Real Decreto 1002/2010 de 5 de agosto.*
- *Impresión de atributos.*
- *Impresión de siete colores planos para el emblema y orla sobre las citadas cartulinas de seguridad de papel inerte, más un color plano para la mancha amarilla.*
- *Sellado en seco, en caliente, con emblema de la Universidad de Málaga y fabricación del grabado y planchas de la orla.*
- *Impresión de copia con diligencia de retirada, en papel offset de 90 grs./m2.*
- *Suministro de sobre impreso a un color, troquelado, para protección del título.*

2. 2.- Personalización de títulos universitarios oficiales y copia:

- *La personalización de los títulos universitarios oficiales emitidos por la Universidad de Málaga se realizará mediante aquellos sistemas que permitan garantizar el anclaje de las tintas al soporte inerte, no pudiendo ser eliminados los textos mediante el uso de alcoholes, acetonas, o gomas de borrar y con las diversas composiciones y tipos de letra que la Universidad de Málaga determine en cada momento.*
- *Las personalizaciones se realizarán según los encargos puntuales que realice la Universidad de Málaga, sin que esté obligada a mantener medias mensuales o calendario alguno al respecto.*
- *La personalización consiste en la implementación en ambas caras de los títulos oficiales de los datos variables previstos en las disposiciones normativas e instrucciones procedimentales establecidas al respecto. En concreto, la citada personalización constará de:*
 - *Datos relativos a la persona interesada.*
 - *Datos relativos a la Universidad.*
 - *Datos relativos a la titulación obtenida.*
 - *Datos relativos al Centro.*
 - *Datos relativos al plan de estudios cursado.*
 - *Diligencias que afectan a la eficacia del título.*
 - *Numeración por el reverso de la referencia alfanumérica del anverso.*
- *La personalización presentará las variables de Diplomado/a, Ingeniero/a Técnico/a, Arquitecto/a. Técnico/a, Licenciado/a, Ingeniero/a, Graduado/a, Máster Universitario y Doctor/a, o las que les sustituyan en aplicación del Real Decreto 1002/2010 de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales. (...).”*

Así además se refleja como obligación en el PPT en el apartado 2. 3, que son aspectos generales los siguientes: *“Para garantizar la custodia de los documentos y soportes inertes, personalizados o no, con las medidas de*



seguridad necesarias para tal efecto, la empresa adjudicataria deberá contar en sus instalaciones con una cámara acorazada, de acuerdo con el artículo 8 de la Orden INT/317/2011, de 1 de febrero, sobre seguridad privada. Esta cámara acorazada deberá tener al menos 1 m³ de capacidad, y estar certificada por ingeniero profesional colegiado, en base al ensayo realizado por una empresa acreditada por la ENAC (Entidad Nacional de Acreditación) para la realización de este tipo de trabajos. Se deberá adjuntar un reportaje fotográfico de la cámara y sus instalaciones de seguridad. Queda prohibido que la certificación la expida la empresa proveedora de la cámara acorazada o de cualquiera de sus elementos. La Universidad podrá fiscalizar el sistema de seguridad utilizado a lo largo del plazo de ejecución del contrato. Asimismo, deberá disponer de un seguro que cubra cualquier eventualidad que pudiera acaecer en relación con dicha custodia”.

De acuerdo con las prescripciones técnicas se concluye, que partiendo de que la propia entidad recurrente no estima que la provisión del papel no está limitada, tampoco en el PPT se realiza ninguna distinción de la importancia de los aspectos que podrían estar prohibidos de la subcontratación, por ello debe realizarse una interpretación conforme a la legislación que rige la expedición los títulos universitarios, el Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales.

En este sentido, debemos poner de relieve que parece que el objeto del contrato tiene que ver con aquellos aspectos en los que la Universidad puede decidir el contenido de la impresión donde debería estar el límite de la misma. En este sentido el artículo 16 de dicho Real Decreto expresa respecto al soporte documental o físico y sus requisitos que:

“1. La cartulina soporte de los títulos, de idéntico tamaño para todos ellos, será de material especial con determinadas claves de autenticidad, normalizado en formato UNE A-3, de acuerdo con las prescripciones técnicas y de seguridad determinadas en el Anexo XI. Por Resolución del Director General de Política Universitaria se determinarán las condiciones de suministro de dichas cartulinas a las universidades.

2. Las cartulinas llevarán incorporado el Escudo Nacional en el ángulo superior izquierdo. Estarán numeradas mediante serie alfanumérica, cuyo control corresponderá a las unidades responsables del proceso de expedición de los títulos”.

En dicho Anexo XI (al que remite además la cláusula 2.1 del PPT) figuran las siguientes prescripciones de los soportes inertes:

“ANEXO XI

FICHA DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS MÁXIMAS DE LOS SOPORTES INERTES A LA HUMEDAD

Apartado Primero. Características mínimas del soporte

El tamaño será de 420/ 297 Mm.

El peso será de 140 g. x m²

El color será blanco mate

Apartado Segundo. Características físico- químicas del soporte.

1) Impresión con motivo exclusivo del Estado bajo el escudo sobre soporte bajo capa superficial con tinta invisible luminiscente

2) Inerte a la humedad.

3) Resistente al rasgado (debe expresarse especialmente su resistencia con referencia a las escalas al uso).



- 4) No procesable en fotocopiadora en color.
- 5) Estabilidad cromática.

3) Resistente al envejecimiento.

Apartado Tercero. Características mínimas de las impresiones a realizar sobre los soportes inertes a la humedad.

- **Imagen: línea.**

- Tintas: anverso: 11 + numeración.

Se incorporarán una o más fintas de seguridad.

Escudo de España según ley 33/1981. de 5 de octubre (BOE del 19 y el Real Decreto 2964/1981)

- Reverso:

4 + negro intenso.

5 tintas a determinar en sus tonos.

Apartado Cuarto. Características de las tintas del anverso:

- 1) Solidez a la luz mínimo admisible en la escala de lana.
- 2) Tratamiento adicional de protección para elevar la solidez. especialmente en los tonos del entorno del amarillo y del magenta.
- 3) Protección de las purpurinas contra la oxidación.
- 4) Las tintas invisibles, especialmente el azul. deben ser anclables y resistentes a la migración o corrimiento.

Apartado Quinto. Características de las tintas del reverso:

- 1) Cuatro tintas a determinar en sus tonos, combinadas dos a dos por sus pares metaméricos para imposibilitar su reproducción en fotocopiadoras de color, más un negro intenso, una de ellas, al menos de las llamadas metaméricas, no reproducible en fotocopiadora de color.
- 2) Solidez a la luz: mínimo admisible en la escala de lana.

Apartado Sexto. Otras características:

- 1) Seriación alfanumérica (artículo 10.2).
- 2) Durante el proceso de impresión no podrán utilizarse antimaculadores.
- 3) En las cartulinas inertes debe estamparse sello en seco con el motivo de elección de cada Universidad (artículo 10.5).¹

Es decir, se establecen una serie de contenidos que son comunes para todos los títulos, dado que en el apartado 3 ya se reconoce que “las universidades adoptarán, para los títulos que expidan, los atributos, colores, orlas y demás grafismos que estimen convenientes, sin más limitaciones que las establecidas en este real decreto. Asimismo, podrán incorporar a los títulos que expidan su propio escudo u otros, nunca en mayor tamaño que el Escudo Nacional.

4. Los títulos llevarán impreso todo su texto, así como la firma del rector o rectores de las universidades

1 El subrayado es nuestro.



correspondientes. No se permitirá la incorporación de inscripción alguna no impresa, salvo la firma del interesado y la del responsable de la unidad de títulos oficiales de la universidad.

5. Cada universidad, previamente a su entrega al interesado, efectuará en el título una estampación en seco de su sello oficial, igual para todos los títulos que expida. Remitirá muestra de dicho motivo a la Subdirección General de Títulos y Reconocimiento de Cualificaciones de este Departamento, a efectos de conocimiento y control de autenticidad”.

En segundo lugar, el artículo 17 de dicho Real Decreto aborda lo que se denomina la personalización del título, expresando que:

“1. Los títulos universitarios oficiales incluirán en su anverso, además de las menciones que se señalan en otros artículos de la presente norma, los siguientes datos:

a) Referencia expresa a que el título se expide en nombre del Rey, con arreglo a la fórmula recogida en los anexos del presente real decreto.

b) Nombre y apellidos de la persona interesada, tal y como figuren en su documento nacional de identidad o pasaporte válido y en vigor expedido por la autoridad competente del país de origen u otro documento de identidad en vigor válido a estos efectos en el estado miembro correspondiente.

c) Lugar y fecha de nacimiento, así como nacionalidad de la persona interesada.

d) Fecha de finalización de los estudios que será la de la completa superación de las enseñanzas que dan derecho a su obtención.

e) Lugar y fecha de expedición del título.

f) Firma de la persona interesada, del responsable de la unidad de títulos oficiales de la universidad, y del Rector o Rectores de las universidades.

g) Si procede, inclusión de la mención “cum laude” así como de la mención “Doctorado internacional” o mención “Doctorado industrial”.

h) Mención de las causas legales que, en su caso, afecten a la eficacia del título. Si la causa legal es la defunción del titular, el dato de la defunción se hará constar en el reverso del título. Cuando así proceda, se hará constar si se trata de expedición de un duplicado, así como de las causas que motivaron dicha expedición.

i) Claves oficiales del título que se expide. La primera estará compuesta por los códigos correspondientes a la universidad, al centro, y al número de registro universitario. La segunda corresponderá al número asignado por el Registro Nacional de Titulados Universitarios Oficiales.

2. En el reverso de los títulos universitarios oficiales se harán constar los mismos datos relativos a la clave alfanumérica del soporte, códigos de universidad y centro, número de registro universitario de títulos oficiales y número del Registro Nacional de Titulados Universitarios Oficiales, a fin de identificar las dos partes del título. Constará también el lugar y fecha de expedición del título, y la firma del responsable de la unidad de títulos oficiales de la universidad”.

Del conjunto de las prescripciones del Real Decreto se extrae la conclusión de que el concepto legal de soporte inerte incluye el contenido al que se refiere el Anexo XI, transcrito. De este modo, conforme a la argumentación de la entidad recurrente, el suministro que va a ser proveído por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, entraría en el concepto de soporte inerte, cuestión aceptada incluso por la propia entidad recurrente. Por lo que debemos desestimar el incumplimiento de las reglas de la subcontratación, pues se comprende su contenido impreso en el concepto legal.

Por otro lado, una interpretación teleológica de los pliegos supone que la limitación de la subcontratación opere respecto del contenido del que es responsable el órgano de contratación en su confección e impresión en los títulos, así como en su custodia. Es decir, con la redacción de los pliegos lo que se pretendía es que la entidad que



finalmente fuera la adjudicataria tuviera exclusivamente el control de las impresiones y suministros de los títulos fueran personalizados conforme al artículo 17 del Real Decreto que hemos abordado.

A mayor abundamiento, debe igualmente tenerse en cuenta que las consecuencias del incumplimiento no debe llevar aparejado inmediatamente la imposibilidad de su adjudicación pues la cláusula 30.2 del PCAP (consentido por las partes ex art. 139 LCSP), señala que “*la infracción de estas condiciones, así como la falta de acreditación de la aptitud del subcontratista o de las circunstancias determinantes de la situación de emergencia o de las que hacen urgente la subcontratación, tendrá, entre otras previstas en la LCSP, y en función de la repercusión en la ejecución del contrato, alguna de las siguientes consecuencias:*

a) La imposición al contratista de una penalidad de hasta un 50% del importe del subcontrato, según lo establecido en el apartado 27 del Cuadro Resumen al presente pliego.

b) La resolución del contrato, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en el segundo párrafo de la letra f) del apartado 1 del artículo 211 LCSP”.

Es decir, en cualquier caso, son condiciones exigibles en la fase de ejecución del contrato, no siendo posible su control con carácter previo al inicio de la ejecución del mismo.

2. Respetto del incumplimiento de la comprobación de los títulos antes de su impresión.

Hay que dar igualmente la razón al órgano de contratación, pues en el PPT no se impone la obligación de la comprobación de los títulos antes de su impresión, en las cláusulas 2.2 y 2.3 del PPT, dado que es la Universidad de Málaga quien debe introducir la información que debe contener cada título antes de remitirlo a la adjudicataria para su personalización e impresión.

La empresa adjudicataria no debe asumir la validación de los datos previamente introducidos por la Universidad, sino comprobar antes de su impresión que cada título contiene los datos correctos de acuerdo con el listado remitido por nuestra institución.

Ello es acorde con la interpretación de la cláusula 2.3 del PPT que señala:

“▪ En el precio del título estará incluido el coste de los servicios de fabricación, impresión y personalización en formato físico y en formato electrónico anteriormente indicados, así como los costes de los envíos para cualquier cantidad desde el domicilio de la empresa contratante hasta la Universidad de Málaga.

▪ Correrán por cuenta del adjudicatario las reediciones y personalizaciones que se produzcan por errores cometidos por dicho adjudicatario o por deficiencias de impresión. En tal sentido, la responsabilidad de la comprobación de la exactitud y precisión de la redacción de cada título (antes de su impresión) le corresponde a la empresa contratante”.

Es decir, no puede eludir la responsabilidad en la comprobación de la exactitud y precisión de la redacción definitiva que deba tener cada título antes de su impresión, pues de lo contrario resultará obligado sin coste a asumir los errores.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal



ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **SIGNE, S.A.** contra la resolución de adjudicación del órgano de contratación, de 16 de mayo 2025, del contrato denominado «servicio de impresión, personalización y entrega de títulos universitarios oficiales de acuerdo con los requisitos exigidos por el real decreto 1002/2010», (Expediente SE.18/2024 SARA), convocado por la Universidad de Málaga

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

