

## ACUERDO DE NO INCOACIÓN Y ARCHIVO DE LAS ACTUACIONES

### TÍTULO ELECTRÓNICO SIGNE

S/0020/19

#### CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

##### Presidenta

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

##### Consejeros

D<sup>a</sup>. María Jesús Martín Martínez

D. Bernardo Lorenzo Almendros

##### Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 4 de octubre de 2023

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**) con la composición expresada, ha dictado el siguiente acuerdo en el expediente de referencia instruido por la Dirección de Competencia a raíz de una denuncia presentada por DIDOSEG DOCUMENTOS, S. A. contra la empresa SIGNE, S. A. por supuestas conductas prohibidas por los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (**LDC**).

## ÍNDICE DE CONTENIDO

<b>1. ANTECEDENTES.....</b>	<b>3</b>
<b>2. LAS PARTES .....</b>	<b>4</b>
2.1. Denunciante.....	4
2.2. Denunciado.....	4
<b>3. MARCO NORMATIVO.....</b>	<b>4</b>
<b>4. MERCADO AFECTADO.....</b>	<b>6</b>
4.1. Mercado de producto .....	6
4.2. Mercado geográfico.....	7
<b>5. HECHOS DENUNCIADOS .....</b>	<b>7</b>
5.1. Sobre el producto ‘eTítulo’ .....	9
5.2. Sobre el diseño y los requisitos de las licitaciones públicas para la emisión de títulos oficiales universitarios .....	11
5.3. Informes periciales .....	13
5.3.1. Informe pericial aportado por DIDOSEG .....	13
5.3.2. Informe pericial aportado por SIGNE .....	14
<b>6. FUNDAMENTOS DE DERECHO .....</b>	<b>15</b>
6.1. Competencia para Resolver.....	15
6.2. Objeto de la resolución y propuesta del órgano instructor.....	15
6.3. Valoración de la Sala de Competencia.....	15
6.3.1. Análisis preliminar de los hechos denunciados.....	16
6.3.1.1. Sobre la legalidad del título académico en formato electrónico y la emisión de la copia digital auténtica .....	16
6.3.1.2. Sobre la incorporación a los pliegos de licitación de requisitos <i>ad hoc</i> relacionados con la expedición de títulos en formato electrónico.....	18
6.3.2. Valoración de las conductas denunciadas .....	20
6.3.2.1. Posible aplicación del artículo 1 de la LDC .....	21
6.3.2.2. Posible aplicación del artículo 2 de la LDC .....	23
6.3.2.3. Posible aplicación del artículo 3 de la LDC .....	28
<b>7. ACUERDA .....</b>	<b>30</b>

## INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Escritos con información complementaria remitidos por DIDOSEG.....	3
---	---

## 1. ANTECEDENTES

- (1) El 15 de marzo de 2019 tuvo entrada en el registro de la CNMC escrito de denuncia de DIDOSEG DOCUMENTOS, S. A. (**DIDOSEG**) contra la empresa SIGNE, S. A. (**SIGNE**), por supuestas conductas prohibidas por los artículos 1, 2 y 3 de la LDC (folios 1 a 677).
- (2) Con objeto de determinar la veracidad de los hechos denunciados y si pudieran existir indicios de infracción de la LDC, la Dirección de Competencia acordó llevar a cabo las actuaciones previas que se corresponden con el número de expediente S/0020/19.
- (3) Durante los meses siguientes, se recibieron diversos escritos con información complementaria remitidos por DIDOSEG:

**Tabla 1. Escritos con información complementaria remitidos por DIDOSEG**

Fecha	Folios
26/04/2019	692 a 986
02/09/2019	987 a 1364
10/12/2019	1365 a 1385
24/02/2020	1404 a 1684
24/06/2020	1685 a 1709
14/12/2020	2021 a 2043
11/03/2021	2044 a 2070
19/01/2022	2076 a 2099

- (4) Con fecha 15 de julio de 2020, la Dirección de Competencia remitió un requerimiento de información a SIGNE (folios 1710 a 1712) mismo que fue contestado con fecha 4 de agosto de 2020 (folios 1748 a 2020).
- (5) El 13 de enero de 2023, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 27 del Reglamento de Defensa de la Competencia, aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero (**RDC**), la Dirección de Competencia remitió al Consejo propuesta de no incoación de procedimiento sancionador y de archivo de las actuaciones, al considerar que en los hechos denunciados no se apreciaban indicios de infracción de la LDC (folios 2109 a 2108).
- (6) La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC ha deliberado y fallado el asunto en su reunión de 4 de octubre de 2023.

## 2. LAS PARTES

### 2.1. Denunciante

- (7) DIDOSEG DOCUMENTOS, S.A. (**DIDOSEG**) es una empresa del sector de las artes gráficas, especializada en la personalización, impresión y sellado en seco de documentos de seguridad; es decir, en todo tipo de documento que deba ser protegido contra la falsificación y la modificación fraudulenta, como títulos oficiales universitarios y no universitarios, diplomas, certificados de profesionalidad, cheques, entradas para espectáculos, etc<sup>1</sup>.

### 2.2. Denunciado

- (8) SIGNE, S.A. (**SIGNE**) es una empresa española especializada en el diseño y desarrollo de soluciones de seguridad documental, produciendo y editando documentos -tanto en soporte papel como digital- protegidos contra posibles falsificaciones y modificaciones fraudulentas. Desde sus inicios, SIGNE se ha especializado en el diseño y desarrollo de soluciones de seguridad documental, produciendo y editando documentos protegidos contra falsificaciones y modificaciones fraudulentas<sup>2</sup>.

## 3. MARCO NORMATIVO

- (9) El Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos Universitarios Oficiales, regula el formato, texto y procedimiento de expedición de los títulos universitarios. Por su parte, el artículo 3.2 afirma: *“dichos títulos serán expedidos, en nombre del Rey, por el Rector o Rectores de la Universidad o Universidades correspondientes, de acuerdo con los requisitos que respecto a su formato, texto y procedimiento de expedición se establecen en la presente norma”*. Por tanto, la validez legal de un título, según el citado Real Decreto, estaría sujeta al cumplimiento de la normativa establecida en el mismo.
- (10) Asimismo, en el artículo 16.1 de dicha norma se asevera que *“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”*. Del citado artículo se deduce nuevamente que, en principio, la expedición del título académico debe realizarse en formato celulósico inerte o

---

<sup>1</sup> Véase la siguiente url: <https://www.didoseg.com/empresa-didoseg/>

<sup>2</sup> Véase la siguiente url: <https://www.signes.es/sobre-nosotros/>

papel cartulina, no contemplando el Real Decreto otros formatos, pero tampoco prohibiéndolos expresamente.

- (11) Sin embargo, a todo lo anteriormente expuesto debe mencionarse, entre los principales factores de reforma del sector, la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Dicha norma exige el uso de medios electrónicos como soporte preferente de los documentos y actos administrativos.
- (12) Concretamente, su artículo 26 determina cómo debe realizarse la emisión de documentos por las Administraciones Públicas, estableciendo en su primer apartado que *“se entiende por documentos públicos administrativos los válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas. Las Administraciones Públicas emitirán los documentos administrativos por escrito, a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia”* (subrayado añadido)<sup>3</sup>.
- (13) Asimismo, la Ley 39/2015 establece en su artículo 22.7 el concepto de *“copia auténtica”* señalando que *“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”*. Por su parte el art. 27.1, párrafo tercero, dispone que las Administraciones Públicas *“podrán realizar copias auténticas mediante funcionario habilitado o mediante actuación administrativa mecanizada”*.
- (14) Por otro lado, en relación con la legalidad del título académico en formato electrónico y la copia digital auténtica de un título oficial, la normativa reguladora señala lo siguiente:
- (15) En primer lugar, el Real Decreto 1002/2010 afirma en su artículo 3.4 que *“los títulos universitarios oficiales, expedidos de conformidad con lo previsto en este real decreto, surtirán efectos plenos desde la fecha de la completa finalización de los estudios correspondientes a su obtención”*. En consecuencia, la norma establece que no es la expedición del título, sino el egreso del estudiante de la Universidad (una vez superado los estudios) lo que confiere validez a un título oficial.
- (16) Por su parte, el artículo 4 del Real Decreto 1002/2010 establece que *“sin perjuicio de los Registros Universitarios de Títulos Oficiales de cada universidad, se crea en el Ministerio de Educación el Registro Nacional de Titulados Universitarios*

---

<sup>3</sup> Novedad frente a la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, bajo cuya aplicación no era obligatorio que un procedimiento se realizase íntegramente mediante medios electrónicos.

*Oficiales en el que se inscribirán los títulos universitarios oficiales con carácter previo a su expedición [...]”.*

- (17) Por su parte, la resolución de 19 de julio de 2011 de la Secretaría de Estado para la Función Pública por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos (BOE núm. 182, de 30 de julio de 2011, Sec. III, Pág. 87134 y ss.) prevé la existencia de cuatro tipos de “*copias digitales auténticas*”, a saber: copia electrónica auténtica, copia electrónica auténtica con cambio de formato, copia electrónica auténtica de documento papel y copia electrónica parcial auténtica.
- (18) Asimismo, el artículo 88.4 de la Ley 39/2015, relativo al contenido de las resoluciones, ordena que “*la resolución del procedimiento se dictará electrónicamente y garantizará la identidad del órgano competente, así como la autenticidad e integridad del documento que se formalice mediante el empleo de alguno de los instrumentos previstos en esta Ley*”. En consecuencia, la resolución del rector de una universidad por la cual se expide un título universitario debería realizarse, preferentemente, a través del formato electrónico. Dicha resolución constituiría por tanto el documento original del título oficial, ya que mediante dicho acto administrativo se inscribe el título en el registro universitario de títulos, así como en el registro nacional de títulos recogido en el Real Decreto 1002/2010.

Cabe finalizar remarcando que los títulos universitarios en formato papel también deben obtener la información para su emisión bien a partir de los registros universitarios o del Registro Nacional.

## 4. MERCADO AFECTADO

### 4.1. Mercado de producto

- (19) La denuncia presentada por DIDOSEG se enmarca en el mercado de los servicios de impresión y personalización de documentos de seguridad, actividad que puede considerarse una especialidad dentro del sector de la industria de las artes gráficas. Se entiende por documento de seguridad todo aquel que incorpora medidas específicas que dificulten su duplicado, falsificación o modificación fraudulenta. La impresión de entradas para espectáculos, de títulos académicos, de documentos de uso notarial o de documentos de uso bancarios serían solo unos ejemplos de qué se entiende por documento de seguridad en formato físico.
- (20) Adicionalmente, **por el lado de la demanda**, el mercado de producto afectado puede circunscribirse más específicamente al mercado de prestación de servicios de impresión y personalización de títulos universitarios oficiales. Esta especificidad se fundamenta en dos características esenciales: En primer lugar,

la demanda de los servicios de impresión de títulos oficiales universitarios la componen exclusivamente universidades. En segundo lugar, las transacciones entre oferentes y demandantes se articulan en forma de licitaciones públicas que a su vez se hayan sujetas a una regulación específica.

- (21) **Por el lado de la oferta**, en cambio, la impresión física de títulos académicos universitarios no presenta, en primera instancia, diferencias significativas con respecto a otros servicios de impresión de seguridad y, de hecho, resulta común que los mismos servicios de impresión y personalización de documentos de seguridad que ofrece DIDOSEG sean también ofrecidos por su principal competencia. Por último, es reseñable que al tratarse de un mercado de nicho el número de oferentes en el mercado nacional es reducido<sup>4</sup>.
- (22) No obstante, no se ha considerado necesario cerrar una definición de mercado de producto específica, por cuanto su delimitación no afecta a las conclusiones del análisis.

## 4.2. Mercado geográfico

- (23) El ámbito geográfico del mercado puede considerarse indiciariamente nacional, fundamentalmente debido a que la regulación del mercado de expedición de títulos oficiales es de carácter nacional y no se observan, tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda, barreras de entrada o particularidades específicas en ninguna región o municipio de España. No obstante, no se ha considerado necesario cerrar una definición de mercado geográfico específica, por cuanto su delimitación no afecta a las conclusiones del análisis.

## 5. HECHOS DENUNCIADOS

- (24) DIDOSEG denuncia que SIGNE habría llevado a cabo toda una serie de conductas ilícitas con objeto eliminar o dificultar la competencia por parte de DIDOSEG y otros competidores en el mercado español de la prestación de servicios de impresión y personalización de títulos oficiales universitarios y no universitarios. Dichas prácticas habrían sido realizadas desde la posición de dominio de SIGNE en dicho mercado, si bien algunas de esas prácticas anticompetitivas habrían contado con la colaboración o participación de determinadas entidades contratantes (servicio de títulos de Universidades o Comunidades Autónomas) que habrían incluido nuevos requisitos, exigencias o prestaciones en los pliegos de prescripciones técnicas y/o en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los procesos de contratación, a medida

---

<sup>4</sup> Al respecto, del análisis de distintos pronunciamientos dictados por los tribunales administrativos de contratación pública en el mercado afectado por la denuncia, aparecen de forma recurrente tres empresas: DIDOSEG, SIGNE e IMPRENTA UNIVERSAL, S.L. (**IMPRENTA UNIVERSAL**).

que SIGNE obtenía o cumplía tales especificaciones, fruto de algún tipo de acuerdo, entendimiento o coordinación anticompetitiva entre SIGNE y el respectivo ente contratante.

- (25) Concretamente, las conductas denunciadas habrían consistido en:
- La explotación comercial por parte de SIGNE del producto “*copia digital auténtica de los títulos*” que carecería de amparo legal y sería fraudulento, ya que no se podría expedir tal título en la medida que, según la denunciante, la normativa exigiría que se expidieran en papel celulósico o inerte. Además, el procedimiento de SIGNE para su obtención también sería ilegal, pues la empresa no dispondría del título original y dichas copias no recogerían las garantías exigidas por la normativa aplicable.
  - La incorporación por parte de los entes licitadores (Universidades y Consejerías de Comunidades Autónomas) de requisitos *ad hoc* a los pliegos de licitación que serían innecesarios y que solo beneficiarían a SIGNE y habrían restringido el concurso de otros operadores, en particular:
    - i. la exigencia de títulos electrónicos o copias digitales auténticas, e incluso la mención al ‘*eTítulo*’, marca registrada por SIGNE y que habría supuesto también el empaquetamiento o vinculación de productos distintos.
    - ii. La exigencia de ser entidad de certificación electrónica.
    - iii. La exigencia de poseer cámaras acorazadas de seguridad con características específicas.
    - iv. La exigencia de poseer determinados certificados ISO.
    - v. La exigencia de “*custodiar y generar la copia digital auténtica*”, que causaría una extensión temporal de los efectos restrictivos de esta conducta anticompetitiva más allá del proceso de contratación, que condicionaría o restringiría de forma injustificada e innecesaria la libertad del ente contratante de adjudicar los futuros contratos a una empresa distinta a SIGNE.
  - Abuso de posición de dominio por parte de SIGNE que, según la denunciante, (i) realizaría afirmaciones falsas o engañosas sobre la validez y eficacia jurídica del producto o servicio distinguido con la marca ‘*eTítulo*’ y (ii) habría diseñado una estrategia de obstrucción del comportamiento competitivo de sus competidores consiguiendo que los entes contratantes hayan introducido requisitos técnicos innecesarios que solo beneficiaban a SIGNE.
  - Falseamiento de la libre competencia por actos desleales por afirmaciones falsas y engañosas de SIGNE respecto de la naturaleza y eficacia jurídica del producto o servicio distinguido con su marca comercial

‘eTítulo’, que se podrían considerar actos de competencia desleal de engaño, prohibidos por el artículo 5 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal y que habrían afectado al interés público.

### 5.1. Sobre el producto ‘eTítulo’

- (26) DIDOSEG asegura que la empresa SIGNE ha desarrollado un producto que comercializa bajo el nombre registrado de ‘eTítulo’ consistente, según la denunciante, en un título emitido en formato electrónico. Por su parte, la empresa denunciada, SIGNE, lo califica como “*copia digital auténtica del título oficial*” en su página web<sup>5</sup>.
- (27) De acuerdo con la denunciante, la empresa SIGNE tiene registrada la marca ‘eTítulo’ en la Oficina Española de Patentes y Marcas (OEPM) con número de registro 2.944.894.
- (28) Asimismo, según DIDOSEG, la empresa SIGNE tiene también registrada en la OEPM la marca ‘eSet’, con número de registro 3.578.593, que utiliza para la comercialización del Suplemento Europeo al Título (SET)<sup>6</sup>.
- (29) SIGNE promociona en su página web<sup>7</sup> las ventajas de este producto, indicando las Universidades adheridas al ‘eTítulo’. De acuerdo con dicha web, a la fecha de elevación de la propuesta de archivo al Consejo, las Universidades y centros de estudios adheridas eran: Universidad de Salamanca, Universidad Europea, Universidad Internacional de Valencia, Universidad Nacional de Colombia, Universidad de San Jorge, Universidad CEU San Pablo, Universidad Abat Oliba CUE, Universidad de Gerona, Universidad de Vic - Universidad Central de Cataluña, Universidad Jaime I, Universidad Pompeu Fabra, Escuela de Organización Industrial, Fundación Universitaria Sanitas, Universidad Peruana Cayetano Heredia, *Santander Financial Institute*, EAN Universidad, *IE University*, Universidad Iberoamericana, Universidad de Almería, Universidad de Burgos, Universidad de Castilla la Mancha, Universidad de Extremadura, Universidad de Huelva y la Universidad Internacional de Cataluña.
- (30) En la misma web, a fecha de la denuncia, la empresa SIGNE señalaba con relación al producto ‘eTítulo’ lo siguiente: “*Hemos desarrollado un nuevo*

<sup>5</sup> Véase la siguiente url: <https://www.signe.es/certificacion-electronica/eTítulo/>

<sup>6</sup> El Suplemento Europeo al Título es el documento que acompaña al título universitario de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional con la información unificada, personalizada para cada titulado universitario, sobre los estudios cursados, los resultados obtenidos, las capacidades profesionales adquiridas y el nivel de su titulación en el sistema nacional de educación superior. El SET tiene como objetivo incrementar la transparencia de las diversas titulaciones de educación superior impartidas en los países europeos y facilitar su reconocimiento académico y profesional por las instituciones. El formato normalizado del SET se ajusta al modelo elaborado por la Comisión Europea, el Consejo de Europa y UNESCO/CEPES (Centro Europeo para la Enseñanza Superior).

<sup>7</sup> Véase la siguiente url: <https://www.signe.es/signe-ac/eTítulo>

*concepto de título universitario: la copia electrónica auténtica del título universitario. El titulado puede disponer de un pdf, firmado electrónicamente, que le otorgará las mismas garantías legales que el diploma expedido en papel. Además, el titulado dispondrá de un certificado digital con el atributo de su titulación, que le permitirá firmar documentos electrónicos. La firma, acreditará, con todas las garantías legales, la titulación que ostenta. Desde cualquier parte del mundo, podrá acceder al Portal del Titulado, para gestionar el envío del eTítulo a cualquier empleador, universidad u organismo público".*

- (31) Del mismo modo exponía que: *"eTítulo es el documento electrónico, en PDF, de tu título (Título Oficial, SET o Propio) firmado con el Sello electrónico de la Universidad y un sello de tiempo, que acreditan tu titulación. [...] Un documento electrónico, según la legislación vigente, garantiza la integridad de la información que contiene el documento y tiene la misma validez legal que el documento original. Se puede utilizar para los trámites administrativos electrónicos y la validación por terceros".* Cabe destacar en consecuencia que la empresa SIGNE afirma en su web que el producto 'eTítulo' tiene la misma validez legal que el documento original.
- (32) No obstante, la denunciante considera que la copia digital auténtica de un título oficial no se puede expedir, ya que, entre otras razones esgrimidas, la propia normativa exige que se expidan en soporte papel celulósico inerte. Asimismo, DIDOSEG afirma que tanto el título oficial en formato electrónico como la copia digital auténtica carecen de validez legal. Para sustentar dichas afirmaciones DIDOSEG presenta la siguiente documentación:
- (33) En primer lugar, DIDOSEG adjunta una comunicación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, fechada el 12 de marzo de 2018 (folio 23), donde, en respuesta a la pregunta sobre cuál es la eficacia y validez de un "título electrónico" o una "copia digital auténtica" de un título en formato electrónico, se manifiesta del siguiente modo: **[CONFIDENCIAL]**
- (34) En segundo lugar, DIDOSEG aporta copia de una Nota Informativa en relación con la posibilidad de expedición de títulos electrónicos por parte de las Universidades, de 14 de octubre de 2015, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (folios 24 a 27) donde se expone que: **[CONFIDENCIAL]**
- (35) En base a los dos documentos citados y al contenido del Real Decreto 1002/2010, la denunciante concluye que *"SIGNE explota comercialmente un producto (la supuesta copia digital auténtica de los títulos universitarios oficiales) que es fraudulento tanto en su concepción –al carecer de amparo legal- como en su obtención y resultado".*
- (36) Y al respecto finaliza aseverando que *"sin perjuicio de lo anterior, el procedimiento seguido por Signe para la obtención de la copia del título es ilegal, por cuanto la empresa no dispone del título original y dicha copia no recoge las garantías exigidas por la normativa aplicable (a diferencia del original faltan*

*diversos elementos de obligado cumplimiento conforme al RD 1002/2010, como por ejemplo: la firma del egresado, la firma del responsable de títulos, la imagen del sello en seco en el título oficial o el pie de imprenta entre otros), y todo ello al margen de que los colores, las tintas y el diseño del reverso del título en papel sean diferentes”.*

## **5.2. Sobre el diseño y los requisitos de las licitaciones públicas para la emisión de títulos oficiales universitarios**

- (37) La empresa DIDOSEG denuncia también que en diversas licitaciones públicas para la emisión de títulos oficiales universitarios se han incluido requisitos que califica como *ad hoc*, innecesarios y favorables a la empresa SIGNE.
- (38) El primero de los requisitos incluidos en las licitaciones que la denunciante considera *ad hoc* e innecesario es la exigencia al licitador de proveer títulos electrónicos o copias digitales auténticas. Expone DIDOSEG en su escrito que el título oficial en formato electrónico no está contemplado en el Real Decreto 1002/2010, por lo que considera que no sería legal exigir este servicio en una licitación para la emisión de títulos oficiales. Asimismo, en lo que a las copias digitales auténticas se refiere, la denunciante afirma que tampoco pueden exigirse como requisito de una licitación por cuanto, nuevamente y siempre según DIDOSEG, la legislación vigente no contempla otro formato que el soporte papel celulósico o inerte.
- (39) Adicionalmente, y con relación a la provisión de títulos electrónicos y copias digitales auténticas, DIDOSEG afirma que en algunas licitaciones se exige expresamente a los licitadores que ofrezcan el servicio ‘eTítulo’, siendo esto inviable al tratarse de una marca registrada propiedad de SIGNE. La denunciante aporta una serie de ejemplos (folios 73 a 452).
- (40) Un segundo criterio utilizado para la adjudicación de licitaciones para la emisión de títulos oficiales, que DIDOSEG considera restrictivo de la competencia, es la exigencia de que el licitador ostente la condición de entidad prestadora de servicios de certificación electrónica, o en su defecto su valoración positiva a efectos de resultar adjudicatario de la licitación. Efectivamente, en algunos pliegos de prescripciones técnicas se solicita que el licitador tenga la condición de entidad prestadora de servicios de certificación electrónica (folios 453 a 457). La denunciante considera que este requisito solo tiene sentido si se ofrece, simultáneamente, un servicio para la emisión de títulos electrónicos o copias digitales auténticas. Sin embargo, puesto que DIDOSEG considera que la emisión de un título en formato electrónico o una copia digital auténtica carece de cobertura legal, carecería de sentido exigir la citada condición a ningún licitador.
- (41) En tercer lugar, DIDOSEG alega que existen otras restricciones a la competencia (por cuanto favorecerían a SIGNE) que se han utilizado en algunas licitaciones

para la emisión de títulos oficiales. En concreto la denunciante menciona dos tipos de limitaciones adicionales, la primera es la exigencia a los licitadores de poseer de cámaras acorazadas de seguridad de unas características determinadas. La segunda, consiste en requerir a los licitadores que posean determinados certificados ISO que la denunciante considera ajenos al objeto del concurso.

- (42) En lo que se refiere a la exigencia de disponer de cámaras acorazadas. DIDOSEG afirma que en un concurso organizado por la Comunidad de Madrid (folios 605 a 668) se exigía disponer de una cámara acorazada de 30m<sup>2</sup>. Requisito, que, según la denunciante, solo cumple SIGNE y que no había sido exigido en anteriores concursos. Adicionalmente, la denunciante presenta documentación de dos licitaciones en las que se exige al licitador estar en posesión de una cámara acorazada (folios 2027 a 2043). Finalmente, denuncia la existencia de nuevas licitaciones celebradas durante el año 2020 donde la exigencia de poseer una cámara acorazada o un laboratorio con unas determinadas características les ha impedido ofertar, lo que entienden contrario a la competencia (folios 2024 a 2070). Cabe señalar que la denunciante (además de alegar que la inclusión de la cámara acorazada es un requisito artificialmente introducido por las Universidades, supuestamente, para favorecer a SIGNE) reconoce a su vez que otro competidor del sector como IMPRENTA UNIVERSAL posee una cámara de seguridad que cumple con los requisitos habitualmente exigidos.
- (43) Con relación a los certificados ISO, DIDOSEG apunta que la exigencia de certificados ISO como el 27001 (requerido para entidades de certificación electrónica) o el 14298 (requerido para fabricantes de papel moneda) suponen, nuevamente, requisitos formulados para restringir la competencia y favorecer a SIGNE, aportando numerosos ejemplos de licitaciones donde se requieren dichos certificados (folios 669 a 677).
- (44) DIDOSEG adjunta un extracto de una resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de la Universidad Rey Juan Carlos (URJC), con fecha 16 de abril de 2019 y número de referencia 0049/2019, en relación con una consulta sobre títulos universitarios expedidos por la universidad (folios 1335 a 1343). En dicha resolución, y con relación a los títulos universitarios en formato electrónico, se afirma *“Efectivamente, la normativa estatal sólo es para títulos en papel, no hay normativa para formato electrónico. La URJC ha expedido 741 copias digitales auténticas de su correspondiente título universitario. Nótese que la copia auténtica deberá ser expedida, a voluntad del ciudadano, en soporte electrónico o en soporte papel, cumpliendo los requisitos previstos en el artículo 27 de la Ley 39/2015, y dicha copia no tendrá la consideración de “duplicado del título”, dado que el mismo deberá realizarse mediante una nueva expedición, de acuerdo con lo previsto en el artículo 20 del Real Decreto 1002/2010”*. Y continua diciendo *“Por tanto, cuando se habla de la emisión de los 741 títulos en formato*

electrónico en realidad se está haciendo referencia al producto "e-título" que proporciona un certificado digital con un atributo que describe la titulación académica del estudiante. A continuación, le indicamos el marco jurídico de la "copia digital auténtica" de los títulos universitario" (subrayado por DIDOSEG).

- (45) De la anterior resolución DIDOSEG extrae tres conclusiones: La primera es que no existe normativa para la expedición del título en formato electrónico (según la URJC). La segunda es que la URJC ha expedido 741 títulos hasta la fecha en formato electrónico. La tercera es que la URJC hace referencia expresa al producto 'eTítulo' que es una marca registrada por SIGNE.
- (46) Asimismo, DIDOSEG adjunta siete resoluciones emitidas por universidades públicas ante solicitudes de acceso a la información, al amparo de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en las que se solicita, entre otras cuestiones, conocer el número de títulos expedidos en formato electrónico, así como la normativa aprobada sobre su solicitud y expedición (folios 1334 a 1364).
- (47) Basándose en las resoluciones previamente mencionadas, DIDOSEG asegura que la inclusión del título electrónico no persigue otro objetivo que la restricción de la competencia en las licitaciones para la emisión de títulos universitarios. La denunciante basa su afirmación, en este supuesto, en dos premisas: En primer lugar, algunas universidades exigirían el título electrónico en las licitaciones a pesar de no haber emitido título electrónico alguno hasta la fecha. En segundo lugar, las licitaciones no suelen permitir la subcontratación de la emisión del título en formato electrónico, al considerarse parte fundamental del contrato. Ello obliga al licitador a tener la condición de entidad prestadora de servicios de certificación, algo que de acuerdo con DIDOSEG favorece a SIGNE y excluye a otros competidores.

### 5.3. Informes periciales

#### 5.3.1. Informe pericial aportado por DIDOSEG

- (48) DIDOSEG ha aportado un "Informe pericial sobre la generación de copias auténticas en relación con los títulos universitarios" (folios 1687 a 1709). El informe pericial pretende dar respuesta a preguntas tales como si el producto 'eTítulo' cumple con los requisitos técnicos para ser considerado un documento público administrativo electrónico original y válido; o si, por ejemplo, 'eTítulo' cumple con los requisitos técnicos para ser considerado un documento público administrativo electrónico original y válido. En resumen, el informe pericial realiza un análisis desde el punto de vista técnico de la adecuación del servicio de copia digital auténtica que ofrece SIGNE con respecto a la normativa vigente.
- (49) El informe pericial concluye que el producto 'eTítulo' no puede ser considerado un título universitario original por cuanto, entre otros aspectos, no está expedido

en soporte papel tal como exige el Real Decreto 1002/2010. Asimismo, el informe asegura que tampoco cumple con los requisitos para ser considerado una copia electrónica auténtica de documento papel, ya que *“la copia electrónica auténtica de un título universitario oficial sólo se puede obtener por un procedimiento de digitalización a partir del título original en soporte cartulina. El procedimiento de reconstrucción no está contemplado en ninguna normativa aplicable como un procedimiento de obtención de copias electrónicas sólo el de digitalización del original en papel permite la generación de una copia electrónica auténtica del título universitario oficial”*.

### 5.3.2. Informe pericial aportado por SIGNE

- (50) La empresa SIGNE asegura que el servicio prestado conocido como ‘eTítulo’ consiste en una *“copia electrónica auténtica con cambio de formato”* conforme a lo establecido por el artículo 27.3 de la Ley 39/2015.
- (51) Al respecto, SIGNE asegura no basar su servicio de copia digital en una digitalización del título en cartulina, como presupone el informe pericial aportado por DIDOSEG, sino a partir del registro (digital) de títulos universitario. En concreto, en su escrito de alegaciones SIGNE afirma que *“el origen de la copia digital auténtica es el documento electrónico original (Art. 27.3.a) Ley 39/2015) que figura inscrito en el Registro Universitario de Títulos Oficiales de cada Universidad, que, a su vez, se corresponde con el Registro Nacional de Titulados Universitarios Oficiales, en el que se inscriben los títulos universitarios oficiales con carácter previo a su expedición (Art. 4.1 RD 1002/2010)”*. (folios 1751 a 1763).
- (52) En su informe pericial (folios 1769 a 1788) asegura que *“los títulos oficiales son expedidos en nombre del Rey por el Rector de la universidad (artículo 35.1 de la LOU), por lo que tienen claramente la consideración de acto administrativo”* y que *“la resolución rectoral de expedición del título, que es el único acto administrativo válido que debe existir, es el documento administrativo original”*.
- (53) Asimismo, el informe asevera que *“para dar satisfacción al derecho contenido en el artículo 53 de la LPAC, desarrollado en el artículo 28 de la propia Ley, es evidente que la resolución de expedición del título original debe, al menos, encontrarse en soporte electrónico, resultar auténtica y permitir su consulta y copiado auténtico”*. Por otro lado, el perito considera que *“sólo a partir de esta resolución rectoral electrónica original resulta procedente (1) proceder a la confección del título oficial en soporte papel, conforme al procedimiento legalmente establecido por Real Decreto 1002/2010; (2) dar traslado del documento electrónico original a terceros sin que el documento pierda validez alguna; y (3) producirse copias electrónicas auténticas”*.
- (54) Finalmente, concluye afirmando que *“la Universidad puede emitir copias electrónicas auténticas de los títulos que expide, mediante la oportuna resolución”*

*rectoral automatizada, lo cual podrá realizar mediante dos posibilidades, absolutamente equivalentes; a saber, producir una copia electrónica auténtica a partir del registro informatizado de la Universidad, que contiene todas las informaciones del título o producir la copia electrónica auténtica a partir del título oficial en soporte papel”.*

## 6. FUNDAMENTOS DE DERECHO

### 6.1. Competencia para Resolver

- (55) De acuerdo con el artículo 5.1.c) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, compete a este organismo *“aplicar lo dispuesto en la Ley 15/2007, de 3 de julio, en materia de conductas que supongan impedir, restringir y falsear la competencia”*. El artículo 20.2 de la misma Ley atribuye al Consejo la función de *“resolver los procedimientos sancionadores previstos en la Ley 15/2007, de 3 de julio”* y, según el artículo 14.1.a) del Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, *“la Sala de Competencia conocerá de los asuntos relacionados con la aplicación de la Ley 15/2007, de 3 de julio”*.

### 6.2. Objeto de la resolución y propuesta del órgano instructor

- (56) La Sala de Competencia debe resolver si concurren los requisitos para acordar la no incoación y el archivo de las actuaciones de conformidad con lo previsto en el artículo 49.3 de la LDC.
- (57) El 13 de enero de 2023, la Dirección de Competencia remitió una propuesta al Consejo de la CNMC. En dicho documento se proponía el archivo de las actuaciones por la inexistencia de indicios de conductas prohibidas, todo ello con el siguiente tenor literal:

*“De acuerdo con lo previsto en el artículo 49.3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, se propone la no incoación del procedimiento sancionador, así como el archivo de las presentes actuaciones seguidas como consecuencia de la denuncia presentada por DIDOSEG Documentos S.A., por considerar que no hay indicios de vulneración de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.”*

### 6.3. Valoración de la Sala de Competencia

- (58) Esta Sala debe valorar, sobre la base de la información reservada instruida por la Dirección de Competencia, si los hechos denunciados contra SIGNE, consistentes en haber llevado a cabo toda una serie de conductas ilícitas con el objeto eliminar o dificultar la competencia por parte de DIDOSEG y otros competidores en el mercado español de la prestación de servicios de impresión y personalización de títulos oficiales universitarios y no universitarios, no

suponen indicios suficientes de infracción de la LDC, procediendo acordar la no incoación y el archivo de las actuaciones del presente expediente.

### **6.3.1. Análisis preliminar de los hechos denunciados**

- (59) Al respecto, cabe comenzar señalando que existe una extensa jurisprudencia de tribunales administrativos de contratación que han venido valorando las cuestiones básicas que configuran el objeto principal de la denuncia de DIDOSEG<sup>8</sup>: la legalidad de la copia digital auténtica, y su exigencia en las licitaciones; así como la legalidad de exigir, o calificar positivamente, que los licitadores ostenten la condición de entidades de prestación de servicios de certificación.
- (60) Por ello, antes de entrar a valorar a fondo la posible existencia de indicios para cada una de las prácticas denunciadas por DIDOSEG, esta Sala considera oportuno analizar y resumir, de forma preliminar, el contenido más relevante de dichos pronunciamientos en lo que se refiere a la legalidad del servicio de copia digital auténtica de un título universitario, así como de su inclusión como requisito en los pliegos de licitaciones públicas.

#### **6.3.1.1. Sobre la legalidad del título académico en formato electrónico y la emisión de la copia digital auténtica**

- (61) Con relación al servicio de copia digital auténtica de títulos universitarios, debe comenzarse señalando que no es competencia de este Consejo ni es objeto del presente acuerdo decidir sobre su legalidad. No obstante, por su especial relevancia para la valoración del objeto de la denuncia y sin que ello prejuzgue el fondo del asunto, esta Consejo considera oportuno traer a colación los siguientes pronunciamientos emitidos por los tribunales administrativos y contenciosos competentes en la materia recabados durante el desarrollo de la información reservada:

---

<sup>8</sup> Entre otras, destacan las resoluciones del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía nº 398/2015 del 17 de noviembre de 2015 (folios 1943 a 1970) y 72/2016 de 1 de abril de 2016 (folios 1838 a 1858); las resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales nº 246/2016 de 8 de abril de 2016 (folios 1859 a 1878) y nº 1030/2017 de 3 de noviembre de 2017 (folios 1917 a 1933); la resolución de la Comisión Jurídica de Extremadura nº 7/2016 de 12 de mayo de 2016 (folios 1879 a 1899); la resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid nº 249/2017 de 13 de septiembre de 2017 (folios 1900 a 1910) confirmada por la sentencia nº 60/2019 del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Madrid de 31 de enero de 2019 (rec. 1141/2017) (folios 1911 a 1916) y la resolución nº 530/2021 de 18 de noviembre de 2021 (folios 2080 a 2099); la resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de Castilla y León nº 12/2018 de 8 de febrero de 2018 (folios 1934 a 1942); así como la sentencia del TSJ de Madrid, de 24 de octubre de 2017 (rec. 768/2017) (folios 1994 a 2014).

- (62) En primer lugar, la Comisión Jurídica de Extremadura en su resolución 7/2016 de 12 de mayo de 2016 (folios 1879 a 1899) establece que *“cuando el pliego exige copia auténtica del título universitario, como propone el recurrente, se estaría refiriendo a la acreditación por medios electrónicos del contenido del título, su integridad y su autoría; que por otra parte recordemos es lo que legitima la eficacia del título para todo el territorio, según el artículo 3 del Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales, y según la nota informativa aportada por el propio recurrente, emitida desde el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a petición del interesado”*. Asimismo, el tribunal recuerda en su sentencia que la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, en su exposición de motivos, establece que el objeto de la Ley no es sino *“facilitar por medios electrónicos acceso a los trámites relacionados con las actividades de servicios y a la información tanto para los prestadores como para los destinatarios de los mismos”*<sup>9</sup>.
- (63) Adicionalmente, en relación a la interoperabilidad de la identificación y autenticación por medio de certificados electrónicos, el tribunal añade que la Ley 11/2007 establece en su artículo 21.1 que *“[l]os certificados electrónicos reconocidos emitidos por prestadores de servicios de certificación serán admitidos por las Administraciones Públicas como válidos para relacionarse con las mismas, siempre y cuando el prestador de servicios de certificación ponga a disposición de las Administraciones Públicas la información que sea precisa en condiciones que resulten tecnológicamente viables y sin que suponga coste alguno para aquellas”*. Y finaliza asegurando que *“[p]or todos los preceptos y argumentos anteriores, concluye este Tribunal afirmando que, asignar la generación, custodia y gestión de los documentos electrónicos a la empresa adjudicataria, una vez firmado por el jefe de servicio o sección, es compatible con la solicitud de los interesados de la copia digital auténtica, desde un instrumento electrónico y a través de un código seguro de verificación de la autenticidad e identidad del solicitante y, acorde con las disposiciones reglamentarias propias de nuestra Comunidad Autónoma; bastará con hacer la integración necesaria entre los sistemas de la empresa adjudicataria y los de la Universidad de Extremadura”*.

---

<sup>9</sup> Al respecto, cabe señalar que, si bien la Comisión Jurídica de Extremadura estimó el recurso especial en materia de contratación interpuesto por DIDOSEG contra la Universidad Extremadura por la que se adjudicaba un contrato para la edición y personalización de título universitarios oficiales, suplementos europeos al título, títulos propios y otros títulos y credenciales, lo cierto es que la estimación del mismo se fundamentó en incongruencias apreciadas en el pliego de prescripciones técnicas y las cláusulas administrativas particulares. No obstante, en lo referente a la legitimidad de exigir en el concurso la copia digital auténtica o a la condición de entidad de prestadora de servicios de certificación, se desestimó el recurso de DIDOSEG.

- (64) Finalmente, la Comisión Jurídica de Extremadura establece un paralelismo entre el suplemento europeo al título y la copia digital auténtica. Al respecto, y basándose en el artículo 6 del Real Decreto 22/2015, de 23 de enero, por el que se establecen los requisitos de expedición del Suplemento Europeo al Título, el tribunal recuerda que “[l]as Universidades expedirán el Suplemento Europeo al Título en formato papel. No obstante, además de en formato papel, podrán expedir el Suplemento Europeo al Título de forma electrónica, con la misma estructura y contenidos y con las medidas de seguridad detalladas en el anexo III. El documento estará disponible en la Sede Electrónica de la universidad correspondiente”. Y en consecuencia concluye que “es, pues, el derecho del ciudadano a solicitar la emisión de copias auténticas, lo que determina la necesidad de incorporar esta prestación en los pliegos, ahora impugnados, precisamente por la falta de medios personales y materiales de la Universidad de Extremadura, para prestar este servicio”. Por consiguiente, el tribunal establece que el origen de la copia digital auténtica del título oficial reside en el derecho de los ciudadanos a acceder a una copia de su título oficial en formato electrónico, en línea con lo establecido por la Ley 39/2015.

#### **6.3.1.2. Sobre la incorporación a los pliegos de licitación de requisitos *ad hoc* relacionados con la expedición de títulos en formato electrónico**

- (65) Con relación a la incorporación en los pliegos de licitación de requisitos, considerados *ad hoc* por la denunciante, relacionados con la expedición de títulos en formato electrónico, cabe señalar lo siguiente:
- (66) En primer lugar, los requisitos impugnados en determinados pliegos de licitación para la emisión de títulos universitarios oficiales son fundamentalmente dos:
- La denunciante cuestiona que se exija a los licitadores que ofrezcan copias digitales auténticas de los títulos universitarios oficiales, o en su defecto se califique positivamente, ya que entiende que dichas copias no tienen respaldo legal y además supone una barrera a la competencia.
  - La denunciante también considera innecesario y contrario a la libre competencia la exigencia de que los licitadores deban tener la condición de prestadores de servicios de certificación, o en su defecto se califique positivamente<sup>10</sup>.
- (67) Adicionalmente, existen otros requisitos que DIDOSEG también considera impuestos *ad hoc* y que favorecerían a SIGNE como puede ser estar en posesión de la certificación ISO 27001 (requerida para ser prestador de servicios de

---

<sup>10</sup> Los servicios de certificación electrónica se encontraban regulados por la Ley 59/2003, de 19 de diciembre de Firma Electrónica, actualmente derogada y sustituida por la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza.

certificación electrónica) o ISO 14298 (requerida para fabricantes de papel moneda), así como poseer una cámara acorazada para la custodia de las cartulinas y titulaciones impresas con unas características determinadas.

- (68) Con relación a la inclusión del servicio de copia digital auténtica en los pliegos de licitación, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su sentencia 246/2016, de 8 de abril de 2016 (folios 1879 a 1899), manifiesta lo siguiente: *“La expresión de copia digital auténtica no es un concepto de nuevo cuño por la Universidad de Oviedo, sino que es de utilización frecuente en los pliegos que rigen las contrataciones de este tipo de servicios por las Universidades [...]”*. Y a continuación, añade: *“[q]ueda acreditado en el expediente que la Universidad de Oviedo no dispone de los medios necesarios y suficientes para la generación, custodia y gestión de la copia auténtica de los títulos en formato electrónico, por lo que procede a la contratación del servicio”*. Y concluye el tribunal aseverando que *“el calificativo de digital hace referencia a que se trate de un documento electrónico, con las características que de los mismos se incluyen en el Esquema Nacional de Interoperabilidad, tal como aparece regulado en el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica, y la Norma Técnica de Interoperabilidad de documento electrónico. Se desestima, por tanto, la primera alegación invocada por la empresa recurrente, confirmando el pliego en este aspecto”*<sup>11</sup>. Así pues, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales no aprecia, para el expediente mencionado, que la inclusión del requerimiento consistente en ofrecer copias digitales auténticas sea innecesario o ajeno al contrato, como sostiene la denunciante.
- (69) Respecto a si exigir que los licitadores ostenten la condición de prestador de servicios de certificación supone una discriminación y una restricción del principio de libre competencia, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía en su resolución 398/2015, de 17 de noviembre (folios 1943 a 1970), afirma lo siguiente *“aun cuando fuera cierto que actualmente solo existe una empresa que, estando registrada como prestadora de servicios de certificación, reúna además la clasificación exigida y tenga en su objeto social los servicios de impresión y personalización de títulos, hemos de dar la razón a la licitadora SIGNE, S.A. cuando afirma que nada impide a otras empresas, salvo el cumplimiento de los requisitos exigidos en la Ley 59/2003,*

---

<sup>11</sup> Al respecto, si bien el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales estimó parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por DIDOSEG contra la Universidad de Oviedo por la que se adjudicaba un contrato para la edición y personalización de títulos universitarios oficiales parcialmente únicamente en lo que se refería a las alegaciones respecto a la inclusión de características técnicas del papel utilizado para la impresión de títulos -que no son objeto del presente acuerdo- lo cierto es que desestimó las alegaciones sobre la exigencia del servicio de copia digital auténtica o la condición de ser prestador de servicios de certificación.

*inscribirse como prestadoras del servicio de certificación, o concurrir en UTE con una empresa certificadora [...]*<sup>12</sup>. En otras palabras, el tribunal resalta que no existen barreras de entrada para que otros licitadores adquieran la condición de prestadores de servicios de certificación. Cabe destacarse que de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 59/2003, de Firma Electrónica, la prestación de servicios no está sujeta a autorización previa y se realizara en régimen de libre competencia.

- (70) En este mismo sentido se pronuncia el TSJ de Madrid, en su sentencia de 24 de octubre de 2017 (rec. 768/2017) (folios 1994 a 2014), cuando asegura que “[h]a de partirse de que el principio de libre competencia competitiva en los procedimientos contractuales no ha de entenderse en el sentido de facilitar la participación de cualquier licitador sino de aquellos que cumplan determinados requisitos impuestos razonable y justificadamente en función de la naturaleza y/o especialidad del objeto del contrato, y en este sentido la exigencia de que la empresa aspirante a la adjudicación del que nos ocupa se encuentre inscrita en el denominado Registro de Prestadores de Servicios de Certificación no se revela en modo alguno como desproporcionada o irracional atendiendo a los servicios a contratar, sin que conste ni se acredite que el cumplimiento de los requisitos para acceder a la inscripción sean de tal dificultad u onerosidad que en la práctica estén imponiendo una absoluta restricción registral que encubra el establecimiento de un monopolio a favor de un reducido grupo de empresas inscritas”. Y añade: “Como bien dice el TACP en su resolución hoy impugnada, nada impide a cualquier empresa interesada en licitar inscribirse como prestadora del servicio de certificación, y la exigencia de dicha posibilidad resulta adecuada a las determinaciones de la específica normativa vigente en la materia a que remite el objeto del contrato”. En consecuencia, tanto el TSJ de Madrid como el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid entienden que la exigencia de ser prestador de servicios de certificación no puede ser considerada una barrera a la libre competencia por las razones anteriormente expuestas.

### **6.3.2. Valoración de las conductas denunciadas**

- (71) A continuación, una vez analizadas las resoluciones de los tribunales administrativos de contratación pública y las sentencias judiciales relacionadas con el objeto del presente acuerdo, se procede a valorar por esta Sala si alguna

---

<sup>12</sup> En concreto, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía desestimó el recurso interpuesto por la empresa IMPRENTA UNIVERSAL contra los pliegos de la licitación organizada por la Universidad de Granada cuya demanda se basó en la ilegalidad de la copia digital auténtica de un título oficial por carecer de respaldo normativo, validando que la Universidad de Granada exigiera como parte esencial del contrato ostentar la condición de prestador de servicios de certificación.

de las conductas denunciadas supone la existencia de indicios suficientes de infracción de los artículos 1, 2 y 3 de la LDC.

### 6.3.2.1. Posible aplicación del artículo 1 de la LDC

- (72) De acuerdo con la denuncia presentada por DIDOSEG existirían indicios razonables de colusión entre SIGNE y los entes contratantes (las Universidades) como organizadores de las licitaciones para la impresión de títulos universitarios oficiales.
- (73) En concreto, la denunciante argumenta que si se atiende a la secuencia de los acontecimientos queda patente que la inclusión paulatina de nuevos criterios de adjudicación, que califica como *ad hoc* e innecesarios, no puede obedecer a otra causa que la de favorecer a la empresa SIGNE, infringiendo de este modo el artículo 1 de la LDC, que prohíbe cualquier acto colusorio que altere el buen funcionamiento del mercado. Entre esos criterios *ad hoc* DIDOSEG cita, como principales, los siguientes: en primer lugar, la exigencia de proveer copias digitales auténticas; y, en segundo lugar, la exigencia de ostentar la condición de ser prestador de servicios de certificación. Adicionalmente, DIDOSEG denuncia la existencia de otros criterios de adjudicación como la exigencia de poseer las certificaciones ISO 27001 (requerido para entidades de certificación electrónica) y la 14298 (requerido para fabricantes de papel moneda) o la de disponer de una cámara acorazada para la custodia de documentos en formato papel de unas características determinadas.
- (74) El artículo 1 de la LDC prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional.
- (75) Corresponde por tanto valorar las conductas denunciadas desde la óptica del artículo 1 de la LDC, para determinar si pudieran constituir indicios de un comportamiento de un supuesto agente estratégico -SIGNE- capacitado para influir en las decisiones de las Universidades que deberían actuar en el mercado de forma autónoma y libre, sin injerencias ni recomendaciones de ningún tipo.
- (76) Cabe destacarse, en primer lugar, que la denunciante no ha aportado pruebas concretas de la existencia de colusión, sino meras conjeturas. En efecto, DIDOSEG reconoce en su escrito de denuncia que su afirmación sobre la existencia de una colusión se basa en la ausencia de una explicación alternativa, en concreto expone que *“la inexistencia de una explicación alternativa racional a tal secuencia temporal debería motivar la apertura de un expediente sancionador por infracción de la prohibición del artículo 1.1 de la LDC”* (folio 17). Asimismo afirma que *“esta secuencia temporal –cumplimiento por SIGNE del requisito e inclusión del mismo por el ente adjudicador en el contrato- solo se explica si ha existido algún tipo de engaño al ente contratante o una coordinación previa entre*

*el ente contratante y SIGNE (folio 6)*”. Es decir, que la propia denunciante se contradice al reconocer en su escrito que realmente sí existiría, a su parecer, una explicación alternativa a la colusión entre las universidades y la empresa denunciada. En concreto, según DIDOSEG, se trataría de un engaño por parte de SIGNE a las Universidades. No obstante, esta Sala coincide con la Dirección de Competencia en que sí existen otras explicaciones alternativas.

- (77) Tal y como se ha expuesto detalladamente en apartados anteriores, la denuncia de DIDOSEG descansa sobre la presunción de la ilegalidad de la copia digital auténtica de títulos oficiales universitarios, así como el carácter innecesario de algunas cláusulas incluidas en los pliegos de licitación para la impresión de títulos universitarios. Sin embargo, existen dudas razonables sobre la validez de los argumentos presentados por la denunciante. Al respecto, existen numerosos pronunciamientos de los tribunales administrativos de contratación pública y resoluciones judiciales relacionadas<sup>13</sup>, que avalan la legalidad de la copia digital auténtica, así como de las cláusulas en los pliegos de licitación, consideradas *ad hoc* y restrictivas de la competencia por la denunciante.
- (78) Por consiguiente, tal y como se ha dicho anteriormente, si bien no corresponde a este Consejo de la CNMC ni es objeto del presente acuerdo valorar la legalidad de la copia digital auténtica de títulos universitarios oficiales o de las mencionadas cláusulas, a partir de la jurisprudencia expuesta resultan evidentes dos cuestiones: por un lado, existe al menos una presunción de legalidad de la copia digital y de las cláusulas impugnadas en base a la existencia de una jurisprudencia que así lo afirma, por lo tanto, existe una explicación alternativa que difiere de la existencia de indicios de colusión (a parte del engaño reconocido por la propia denunciante).
- (79) Efectivamente, la inclusión de las cláusulas, que DIDOSEG considera restrictivas de la competencia, podrían justificarse por el simple hecho de que las Universidades las consideran apropiadas y conformes a derecho, y por tanto necesarias para dar cumplimiento al objeto del contrato, que es exactamente lo que afirma la jurisprudencia citada. Asimismo, esta Sala considera que la

---

<sup>13</sup> Entre otras, destacan las resoluciones del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía nº 398/2015 del 17 de noviembre de 2015 (folios 1943 a 1970) y 72/2016 de 1 de abril de 2016 (folios 1838 a 1858); las resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales nº 246/2016 de 8 de abril de 2016 (folios 1859 a 1878) y nº 1030/2017 de 3 de noviembre de 2017 (folios 1917 a 1933); la resolución de la Comisión Jurídica de Extremadura nº 7/2016 de 12 de mayo de 2016 (folios 1879 a 1899); la resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid nº 249/2017 de 13 de septiembre de 2017 (folios 1900 a 1910) confirmada por la sentencia nº 60/2019 del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Madrid de 31 de enero de 2019 (rec. 1141/2017) (folios 1911 a 1916) y la resolución nº 530/2021 de 18 de noviembre de 2021 (folios 2080 a 2099); la resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de Castilla y León nº 12/2018 de 8 de febrero de 2018 (folios 1934 a 1942); así como la sentencia del TSJ de Madrid, de 24 de octubre de 2017 (rec. 768/2017) (folios 1994 a 2014).

inclusión del servicio de copia digital auténtica del título oficial universitario no supone sino un incremento del valor añadido ofrecido por la Administración hacia el ciudadano. Adicionalmente, este servicio es congruente con el proceso de adaptación a un nuevo marco normativo en el que se otorga preferencia a la administración electrónica, tal y como afirma la Ley 39/2015.

- (80) No puede, por tanto, inferirse sin más la existencia de indicios colusión a partir de la secuencia de los acontecimientos expuesta por la denunciante. Tampoco existen indicios de incentivos por parte de la Administración para llevar a cabo tal conducta, ya que resultaría perjudicada por peores condiciones en la contratación de bienes y servicios fruto de las posibles acciones anticompetitivas.
- (81) Por todo lo anteriormente expuesto, este Consejo considera que por el momento no se aprecian indicios de la existencia de colusión entre la empresa denunciada, SIGNE, y las Universidades licitadoras prohibida por el artículo 1 de la LDC.

### 6.3.2.2. Posible aplicación del artículo 2 de la LDC

- (82) De acuerdo con DIDOSEG, en ausencia de una colusión, la conducta de la empresa SIGNE se encuadraría en una infracción por abuso de posición de dominio: *“Desde esa posición de dominio [...] SIGNE ha llevado y lleva a cabo conductas que no se ajustan a la competencia por los méritos que protege la cláusula general prohibitiva del artículo 2.1 de la LDC. Por el contrario, el comportamiento competitivo de SIGNE tiene por objeto o efecto obstruir la leal lucha competitiva de sus competidores [...]”* (folio 18).

#### 6.3.2.2.1. Posición de dominio

- (83) Si bien el artículo 2 de la LDC no define el concepto de posición de dominio, de conformidad con reiterada jurisprudencia europea<sup>14</sup>, la Comunicación de la Comisión Europea<sup>15</sup>, así como numerosas resoluciones de esta CNMC y sus predecesoras<sup>16</sup>, han venido definiendo la posición de dominio como la situación de poder económico en que se encuentra una empresa y que permite a ésta

<sup>14</sup> SSTJCE *United Brands c. Comisión* (asunto 27/76, Rec. 1977); *Hoffman – La Roche c. Comisión* (asunto 85/76, Rec. 1979); *Michelin c. Comisión* (asunto 3222/81, Rec- 1983), *Télémarketing* (asunto 311/84, Rec- 1985) y *TeliaSonera Sverige c. Comisión* (asunto 52/09, Rec 2011).

<sup>15</sup> Orientaciones sobre las prioridades de control en su aplicación del artículo 82 del Tratado CE a la conducta excluyente abusiva de las empresas dominantes (2009/C 45/02).

<sup>16</sup> Resolución de la extinta Comisión Nacional de Competencia (**CNC**) de 22 de febrero de 2011, (expediente S/0180/10 ArcelorMittal), resolución de la CNMC de 21 de enero de 2014 (expediente S/0373/11 CORREOS 2) , resolución de la CNMC de 26 de agosto de 2013 (expediente S/0360/11 AGEDI), resolución de la CNMC, de 8 de junio de 2017 (expediente S/DC/0557/15 Nokia), resolución de la CNMC, de 21 de noviembre de 2017 (expediente S/DC/0580/16 Criadores de caballos 2) y resolución de la CNMC de 30 de mayo de 2019 (expediente S/DC/0590/16 DAMA VS SGAE).

impedir que haya una competencia efectiva en el mercado de referencia, confiriéndole la posibilidad de comportarse con un grado apreciable de independencia frente a sus competidores, sus clientes y, finalmente, los consumidores.

- (84) La posición dominante de un operador vendrá, por tanto, determinada por la facultad de éste de mantener, de forma significativa, un comportamiento independiente respecto de sus fuentes de presión competitiva. Este margen de independencia frente a competidores y clientes no debe ser absoluto, sino que basta con que sea “apreciable” o “considerable”<sup>17</sup>.
- (85) A la hora de determinar la posición de dominio de una empresa, como ha señalado la citada Comunicación de la Comisión Europea<sup>18</sup> *“las cuotas de mercado proporcionan una primera indicación útil para la Comisión en lo que respecta a la estructura del mercado y a la importancia relativa de las distintas empresas activas en el mercado”*. No obstante, también la Comisión Europea ha señalado que no es el único criterio a tener en cuenta y que deben examinarse las condiciones del mercado de referencia, y, en especial, la dinámica del mercado. Así, lo ha precisado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE): *“La existencia de una posición dominante es, en general, el resultado de una combinación de diversos factores que, considerados aisladamente, no serían necesariamente decisivos”*<sup>19</sup>.
- (86) Por ello, una cuota de mercado elevada no basta para concluir la existencia de una posición de dominio. Para la evaluación de la posición de dominio, resulta necesario realizar un análisis estructural del mercado y tener en cuenta otros factores determinantes, como la probabilidad de entrada de competidores potenciales o la expansión futura de competidores reales, junto con las barreras de entrada y el poder de negociación de los clientes de la empresa (poder compensatorio de la demanda)<sup>20</sup>.

#### 6.3.2.2. Aplicación a este caso

- (87) Como se ha señalado, la existencia de una posición dominante es, en general, el resultado de una combinación de diversos factores que, considerados aisladamente, no serían necesariamente decisivos.
- (88) En el caso de que se llegase a definir un mercado de impresión de títulos oficiales universitarios, por lo que a las cuotas se refiere, la propia empresa SIGNE estima que su cuota (en valor económico adjudicado de las licitaciones) fue del 80,13%

---

<sup>17</sup> Resolución de la CNC de 17 de marzo de 2011 (Expediente S/0153/09 Mediapro).

<sup>18</sup> Apartados 13 y 15 de la Comunicación de la Comisión Europea “Orientaciones sobre las prioridades de control de la Comisión en su aplicación del artículo 82 del Tratado CE a la conducta excluyente abusiva de las empresas dominantes”

<sup>19</sup> STJUE de 6 de diciembre de 2012, *Astrazeneca AB y Astrazeneca plc contra Comisión*.

<sup>20</sup> Decisión de la Comisión Europea de 10 de febrero de 2021 en el caso AT.40394 – ASPEN.

para el año 2017, del 86,37% en 2018 y de 53,86% en 2019. Por su parte DIDOSEG estima que en 2015 SIGNE tendría una cuota superior al 90%.

- (89) No obstante, ya se ha señalado que las cuotas de mercado no son el único factor a tener en cuenta a la hora de definir una posición de dominio.
- (90) Así, atendiendo a la dinámica competitiva, la evolución de las cuotas de mercado de la empresa SIGNE apunta a una competencia en el sector cada vez más intensa (caracterizada por la expansión futura de competidores o la entrada de nuevos competidores), no necesariamente compatible con la ostentación de una posición de dominio. Además, el hecho de que el mercado se organice a través de licitaciones puede hacer que las cuotas se alteren con rapidez.
- (91) Adicionalmente, como se ha venido reiterando a lo largo del presente acuerdo, y así lo avala la jurisprudencia al respecto, no existen barreras de entrada que impidan a los competidores de SIGNE ofrecer ese mismo servicio de copia digital auténtica del título oficial universitario. En efecto, como se menciona en la resolución 398/2015 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (folios 1943 a 1970), no existen barreras legales para otros licitadores adquieran la condición de prestadores de servicios de certificación. Por otro lado, y desde un punto de vista operativo, la tecnología necesaria para realizar una “*copia electrónica auténtica*”, en los términos establecidos normativamente<sup>21</sup>, que es en definitiva en lo que consiste la copia digital del título universitario, es sencilla y accesible en el mercado por lo que no existen barreras significativas económicas o de derechos de propiedad intelectual.
- (92) Finalmente, en cuanto al poder compensatorio de la demanda, ésta se compone exclusivamente de Universidades que articulan sus transacciones con los oferentes mediante un proceso de licitación pública. Esta modalidad de transacción, la licitación pública, otorga un considerable poder de negociación a los entes demandantes, pues son en definitiva las Universidades quienes pueden determinar los requisitos para la licitación y la adjudicación sin más limitación que lo establecido por la normativa vigente. Los oferentes, por su parte, se encuentran limitados por una variable, el volumen anual de licitaciones, sobre la que no pueden influir de ninguna manera, a diferencia de otras modalidades de mercado. En el contexto descrito, y considerando con la ausencia de barreras de entrada, resulta improbable que una empresa pueda disfrutar de una posición de dominio tal que pueda fijar las reglas del mercado. Por el contrario, ha sido el desarrollo de la nueva normativa en materia de contratación y administración electrónica la que permite, fomenta, ha forzado, y fuerza a las empresas del sector de impresión a interactuar con la administración y con sus clientes por

---

<sup>21</sup> Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos.

medios electrónicos, lo que a su vez implica prestar nuevos servicios como el de servicio de copia digital auténtica.

- (93) Por todo lo expuesto, esta Sala considera que, con los datos contenidos en el expediente, no hay indicios suficientes de existencia de posición de dominio por parte de SIGNE en el mercado afectado por los hechos denunciados. En cualquier caso, no es necesario pronunciarse sobre una eventual posición de dominio que pudiera existir en alguna definición de mercado al no afectar a las conclusiones del análisis.

### 6.3.2.2.3. Abuso

- (94) En el caso de que una empresa ostentase una posición de dominio, le incumbiría, una responsabilidad especial de no impedir, con su comportamiento, el desarrollo de una competencia efectiva y no falseada en el mercado interior<sup>22</sup>.
- (95) El concepto de explotación abusiva de una posición dominante es un concepto objetivo que se refiere a las actividades de una empresa en posición dominante que pueden influir en la estructura de un mercado en el que, debido justamente a la presencia de la empresa en cuestión, la intensidad de la competencia se encuentra ya debilitada, y que producen el efecto de obstaculizar, por medios diferentes de los que rigen una competencia normal de productos o servicios con arreglo a las prestaciones de los agentes económicos, el mantenimiento del nivel de competencia que aún exista en el mercado o el desarrollo de esa competencia<sup>23</sup>.
- (96) El disfrute de una posición de dominio en un mercado no implica *per se* la existencia de un abuso mientras no se recurra a medios distintos de los propios de una competencia basada en los méritos. Adicionalmente, la conducta debe tener al menos un efecto potencial contrario a la competencia, sin que se

---

<sup>22</sup> Sentencia del TJUE de 9 de noviembre de 1983, C-322/81, *Michelin I* (párrafo 57); Sentencia del TJUE de 2 de abril de 2009, C-202/07 *France Télécom* (párrafo 105); Sentencia del TJUE de 27 de marzo de 2012, C-209/10 *Post Danmark* (párrafo 23); Sentencia del TJUE de 12 de junio de 2014, C-286/09, *Intel* (párrafo 205); Sentencia del TJUE de 6 de septiembre de 2017 C-413/14 P *Intel* (párrafo 135) y Sentencia del TJUE de 25 de marzo de 2021 C-165/19 P *Slovak Telecom* (párrafo 40). A nivel nacional, véase la Sentencia del Tribunal Supremo 3175/2010 del 16 de junio de 2010, recurso 4714/2007 (Fundamento de Derecho Séptimo), la Sentencia del Tribunal Supremo de 478/2011, de 10 de febrero de 2011, recurso 3042/2008 (Fundamento de Derecho Segundo), y la Sentencia de la Audiencia Nacional 8670/2004 de 14 de enero de 2004, recurso 892/2000 (Fundamento de Derecho Séptimo).

<sup>23</sup> Sentencia del TJUE de 13 de febrero de 1979, C-85/76, *Hoffman-La Roche* (párrafo 91); Sentencia del TJUE de 9 de noviembre de 1983, C-322/81, *Michelin I* (párrafo 70); Sentencia del TJUE de 3 de julio de 1991, C-62/86, *Akzo* (párrafo 69); Sentencia del TJUE de 17 de diciembre de 2003, T-219/99, *British Airways* (párrafo 66); Sentencia del TJUE de 2 de abril de 2009, C-202/07 *France Télécom* (párrafo 104); Sentencia del TJUE de 14 de octubre de 2010, C-280/08 *Deutsche Telekom* (párrafo 174); Sentencia del TJUE de 17 de febrero de 2011, C-52/09 *TeliaSonera Sverige* (párrafo 27) y Sentencia del TJUE de 25 de marzo de 2021 C-165/19 P *Slovak Telecom* (párrafo 41).

requiera la demostración de que la práctica ha causado un efecto real en el mercado<sup>24</sup>.

#### 6.3.2.2.4. Aplicación a este caso

- (97) En este sentido, la denunciante no ha aportado indicio alguno que apunte a una actuación por parte de la denunciada diferente al de una competencia basada en méritos, y esta Sala tampoco ha hallado indicios de lo contrario.
- (98) Para determinar si los medios de los que SIGNE se sirve para obtener una determinada cuota de mercado son contrarios o no al mérito y al libre ejercicio de la competencia deben analizarse en qué consisten dichos méritos.
- (99) De acuerdo con la denunciante, la propuesta de valor de SIGNE en las licitaciones se basa en la capacidad de prestar el servicio de copia digital auténtica. Adicionalmente, y ligado al servicio descrito, SIGNE ostenta la condición de prestador de servicios de certificación (condición ligada al citado servicio). Pues bien, tal y como se indica en la resolución 398/2015, de 17 de noviembre, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía *“aun cuando fuera cierto que actualmente solo existe una empresa que, estando registrada como prestadora de servicios de certificación, reúna además la clasificación exigida y tenga en su objeto social los servicios de impresión y personalización de títulos, hemos de dar la razón a la licitadora SIGNE, S.A. cuando afirma que nada impide a otras empresas, salvo el cumplimiento de los requisitos exigidos en la Ley 59/2003, inscribirse como prestadoras del servicio de certificación, o concurrir en UTE con una empresa certificadora [...]”* (folios 1943 a 1970). En otras palabras, el Tribunal resalta que no existen barreras de entrada para que otros licitadores adquieran la condición de prestadores de servicios de certificación. De hecho, de acuerdo con la información proporcionada por SIGNE su cuota de mercado habría caído al 86,37% en 2018 y al 53,86% en 2019. En consecuencia, no puede defenderse que el servicio prestado por SIGNE sea, indiciariamente, contrario a los principios de libre competencia cuando, en principio, cualquiera de sus competidores podría proporcionar esos mismos servicios sin que existan barreras de entrada normativas, tecnológicas o de otra naturaleza.
- (100) Por los mismos motivos, la ausencia de barreras de entrada para que otros operadores obtengan la condición de prestador de servicios de certificación, y ofrezcan el servicio de copia digital auténtica en las licitaciones, impide que pueda considerarse, al menos indiciariamente, que su inclusión en los pliegos de licitación suponga un riesgo potencial para la competencia efectiva.
- (101) En otra línea argumental, la denunciante expone que la posición de dominio, y el abuso, también quedaría demostrada en aquellas licitaciones cuyos pliegos exigen que se ofrezca un *‘eTítulo’*, puesto que dicho término se encuentra

---

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal General de 29 de marzo de 2012 en el asunto T-336/07 párrafo 268.

registrado a nombre de SIGNE por lo que el resto de los competidores no podrían ofrecerlo, creando un monopolio de facto a favor de la denunciada.

- (102) Al respecto, esta Sala coincide con el órgano instructor en las siguientes consideraciones: en primer lugar, del análisis de los pliegos contenidos en el expediente no se observa, al menos indiciariamente, que la utilización de la expresión ‘eTítulo’ resulte predominante en los diferentes pliegos de licitación analizados, encontrando fácilmente otras expresiones como título electrónico, título en formato digital etc.
- (103) En segundo lugar y con respecto a la utilización concreta del término ‘eTítulo’ el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía en su resolución 398/2015, de 17 de noviembre (folios 1943 a 1970), se muestra rotundo al afirmar *“Con independencia de lo acertado o no de esta última referencia al título electrónico mediante la expresión “e-Título”, es cierto que en nada afecta esto al objeto del contrato, que no se ha definido en ningún momento como referencia al e-título que la empresa SIGNE pueda tener registrado a su nombre”*. En otras palabras, para el mencionado Tribunal la inclusión excepción de la expresión ‘eTítulo’ no ha querido sino hacer mención al formato digital o electrónico del mismo. A su parecer, a tenor de la información recogida en el concurso del pliego, no puede inferirse sin más que solo el producto ofrecido por la empresa SIGNE tenga cabida en la licitación. La utilización, por lo demás puntual, del término ‘eTítulo’ sería a lo sumo una expresión imprecisa en comparación con otros términos recogidas en la norma como pueda ser el de copia digital auténtica del título oficial, pero en ningún caso puede considerarse que suponga la existencia de indicios de una infracción de la LDC.
- (104) En resumen, de los hechos denunciados, y a la vista de la información disponible, tampoco se observan indicios de abuso de una hipotética posición dominante. Es decir, incluso en el caso de que se acreditase, tras la incoación del respectivo procedimiento sancionador, la existencia de una posición de dominio en algún mercado definido en el respectivo procedimiento no podría considerarse que, con la información contenida en la denuncia, existan indicios de abuso de dicha eventual posición de dominio, prohibido por el art. 2 de la LDC.

### 6.3.2.3. Posible aplicación del artículo 3 de la LDC

- (105) La denunciante argumenta en su escrito que las conductas esgrimidas para justificar una conducta de abuso de posición de dominio son asimismo igualmente válidas para justificar la existencia de una serie de actos de competencia desleal, en concreto afirma que: *“Las conductas referenciadas supra en el apartado 2.6.b) de esta denuncia, [...], también constituyen una infracción de la cláusula general de deslealtad del artículo 4.1 de la Ley de Competencia Desleal (LCD) [...]”*. Así mismo, DIDOSEG afirma que *“[e]n todo caso, las afirmaciones falsas y engañosas de SIGNE respecto de la naturaleza*

*y eficacia jurídica del producto o servicio distinguido con su marca comercial e Título, también se pueden considerar actos de competencia desleal de engaño, prohibidos por el artículo 5 de la LCD”.*

- (106) La infracción del artículo 3 de la LDC requiere, por un lado, de un acto de competencia desleal, según establecido en la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (**LCD**) y, por otro lado, que dicho acto tenga la entidad suficiente para causar una perturbación de los mecanismos que regulan el funcionamiento del mercado, afectando al interés público. No es suficiente, por tanto, la afectación de un interés privado, como puede ser un determinado operador.
- (107) Estos requerimientos son cumulativos e independientes, de modo que el incumplimiento de uno de ellos es suficiente para que no tenga lugar una infracción del artículo 3 de la LDC.

#### **6.3.2.3.1. Aplicación a este caso**

- (108) Como se ha venido reiterando a lo largo del presente acuerdo, la numerosa jurisprudencia existente ha venido avalando la legalidad del servicio de copia digital auténtica de un título oficial universitario<sup>25</sup>. En consecuencia, y a juicio de esta Sala, no puede considerarse que los hechos denunciados sean indiciariamente conductas engañosas y contrarias a la buena fe en los términos establecidos por los artículos 4 y 5 de la LCD.
- (109) Asimismo, en relación a una posible afectación al interés general, es preciso señalar lo que la inclusión de nuevos servicios, como la copia digital auténtica del título oficial, no hace sino ampliar la gama de servicios a disposición de los ciudadanos, siendo además voluntaria su utilización, por lo que difícilmente puede considerarse, al menos indiciariamente, como base de una infracción del 3 de la LDC. Además, nuevamente la jurisprudencia existente ha venido determinando que no existen barreras de entrada legales a la provisión del servicio de copia digital auténtica, por lo que indiciariamente no puede afirmarse que haya habido un cambio significativo en el comportamiento de la oferta en el

---

<sup>25</sup> Entre otras, destacan las resoluciones del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía nº 398/2015 del 17 de noviembre de 2015 (folios 1943 a 1970) y 72/2016 de 1 de abril de 2016 (folios 1838 a 1858); las resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales nº 246/2016 de 8 de abril de 2016 (folios 1859 a 1878) y nº 1030/2017 de 3 de noviembre de 2017 (folios 1917 a 1933); la resolución de la Comisión Jurídica de Extremadura nº 7/2016 de 12 de mayo de 2016 (folios 1879 a 1899); la resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid nº 249/2017 de 13 de septiembre de 2017 (folios 1900 a 1910) confirmada por la sentencia nº 60/2019 del Tribunal Superior de Justicia (**TSJ**) de Madrid de 31 de enero de 2019 (rec. 1141/2017) (folios 1911 a 1916) y la resolución nº 530/2021 de 18 de noviembre de 2021 (folios 2080 a 2099); la resolución de Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de Castilla y León nº 12/2018 de 8 de febrero de 2018 (folios 1934 a 1942); así como la sentencia del TSJ de Madrid, de 24 de octubre de 2017 (rec. 768/2017) (folios 1994 a 2014).

mercado o en las entidades demandante de dichos servicios, por lo que esta Sala no aprecia en los hechos denunciados indicios de riesgo de falseamiento de la libre competencia por actos desleales.

(110) Con base en todo lo anterior, esta Sala

## 7. ACUERDA

**Único.** La no incoación de un procedimiento sancionador contra SIGNE, S.A. por la presunta realización de las conductas prohibidas en los artículos 1, 2 y 3 de la LDC y el archivo de las actuaciones, al no apreciar en este momento la existencia de indicios de infracción.

Comuníquese este Acuerdo a la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y notifíquese al denunciante haciéndole saber que contra el mismo no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo en la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.