

Nº Extraordinario  
Marzo 2019

# Gabilex

REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO DE  
CASTILLA-LA MANCHA



## UN AÑO DE COMPRA PÚBLICA CON LA LCSP 2017

© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**NÚMERO EXTRAORDINARIO  
DE LA REVISTA DEL  
GABINETE JURÍDICO DE  
CASTILLA-LA MANCHA.**

**UN AÑO DE COMPRA PÚBLICA  
CON LA LCSP 2017**

**Volumen II**

## **Número Extraordinario. Marzo 2019**

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo  
Blanch**

**Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA**

**Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO**

Editado por Vicepresidencia Primera

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

[revistagabinetejuridico@jccm.es](mailto:revistagabinetejuridico@jccm.es)

Revista Gablex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

**DIRECCIÓN**

### **D<sup>a</sup> Araceli Muñoz de Pedro**

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

## **CONSEJO DE REDACCIÓN**

### **D<sup>a</sup> Belén López Donaire**

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

### **D. Roberto Mayor Gómez**

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

### **D. Jaime Pintos Santiago**

Doctor en Derecho y Abogado-Consultor especialista en contratación pública.

Funcionario del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia.

## **COMITÉ CIENTÍFICO**

### **D. Salvador Jiménez Ibáñez**

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

### **D. José Antonio Moreno Molina**



Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

**D. Isaac Martín Delgado**

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha. Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Alvarez*".

**CONSEJO EVALUADOR EXTERNO**

**D. José Ramón Chaves García**

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

**D<sup>a</sup>. Concepción Campos Acuña**

Directivo Público Profesional. Secretaria de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Vigo.

**D. Jordi Gimeno Bevia**

Profesor Dr. Derecho Procesal la Universidad de Castilla-La Mancha. Director Académico de Internacionalización UCLM.

**D. Jorge Fondevila Antolín**

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria. Cuerpo de Letrados.

**D. David Larios Risco**

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

## SUMARIO

RELACION DE AUTORES .....	13
PRESENTACIÓN	
D. Jaime Pintos Santiago .....	15

### Volumen I

#### I. COMPRA PÚBLICA Y VALORES

LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA LCSP 2017.	
D. José Antonio Moreno Molina .....	21

LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: MENCIÓN ESPECIAL A LA FASE DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO.	
D. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz y D. José Ignacio Herce Maza .....	35

LAS OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD ACTIVA PREVISTAS EN LA NUEVA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO: UNA DE LAS CLAVES DE BÓVEDA PARA GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA EN LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL.	
D. Francisco Puerta Seguido.....	61

COMPLIANCE EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: MAPA DE RIESGOS EN LA CORRUPCIÓN Y CLAVES PARA SU GESTIÓN.	
D <sup>a</sup> . Concepción Campos Acuña .....	101

#### II. AMBITO SUBJETIVO Y OBJETIVO DE LA COMPRA PÚBLICA

APLICACIÓN DE LA LCSP A LAS ENTIDADES DE SU LIBRO TERCERO. RÉGIMEN JURÍDICO. NECESARIAS INTERPRETACIONES DE SU REGULACIÓN LEGAL.

D. Álvaro García Molinero ..... 119

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA COOPERACIÓN VERTICAL ENTRE LAS ENTIDADES PERTENECIENTES AL SECTOR PÚBLICO: LOS ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS PERSONIFICADOS.

D<sup>a</sup>. Beatriz Montes Sebastián ..... 139

### **III. COMPRA PÚBLICA RESPONSABLE**

CONTRATACIÓN PÚBLICA ECOLÓGICA.

D<sup>a</sup>. Consuelo Alonso García ..... 159

LAS CLÁUSULAS SOCIALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: ESPECIAL REFERENCIA A LA DISCAPACIDAD.

D<sup>a</sup>. Belén López Donaire ..... 177

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO MOTOR DE COHESIÓN SOCIAL TRAS LA LEY 9/2017.

D. Javier Miranzo Díaz ..... 207

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA AL SERVICIO DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS.

D<sup>a</sup>. Beatriz Vázquez Fernández ..... 229

COMUNIDADES VIRTUALES DE PROFESIONALIZACIÓN EN CONTRATACIÓN PÚBLICA.

D. Guillermo Yáñez Sánchez ..... 247

### **IV. COMPRA PÚBLICA Y PROCEDIMIENTOS**

LAS CONSULTAS PRELIMINARES DE MERCADO UN AÑO DESPUÉS.

D. Juan Carlos García Melián ..... 271

LOS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN CON NEGOCIACIÓN.

D. Martín María Razquin Lizarraga ..... 289

HACIA LA SIMPLIFICACIÓN Y LA TRANSPARENCIA EN MATERIA PROCEDIMENTAL: LAS NUEVAS MODALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ABIERTO.

D. Rafael Fernández Acevedo ..... 309

LA INNOVACIÓN EN LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO: EL PAPEL DE LA ASOCIACIÓN PARA LA INNOVACIÓN.

D. José Ignacio Herce Maza ..... 335

¿UN NUEVO MODELO DE CONTRATACIÓN MENOR EN LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

D. Antonio Villanueva Cuevas ..... 361

**V. COMPRA PÚBLICA Y ENTIDADES LOCALES**

EL PAPEL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN LA NUEVA LCSP.

D. Juan Marquina Fuentes ..... 385

LAS ENTIDADES LOCALES MENORES Y LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO, UN AÑO TRAS SU PUBLICACIÓN. DE DÓNDE VENIMOS, DÓNDE ESTAMOS Y A DÓNDE VAMOS CON LA LCSP.

D. Vicente Furió Durán ..... 403

LA REINTERNALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS  
LOCALES EN RELACIÓN A LAS MODALIDADES  
CONTRACTUALES.

D. Juan Alemany Garcías ..... 425

**BASES DE PUBLICACIÓN..... 449**

## **Volumen II**

### **VI. COMPRA PÚBLICA ELECTRÓNICA**

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA UN AÑO  
DESPUÉS DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LCSP 2017.

D. José Luis Aristegui Carreiro ..... 466

EL DEUC Y SU MARCO DE UTILIZACIÓN EN LOS  
PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN.

D. Jaime Pintos Santiago ..... 477

LA FIRMA ELECTRÓNICA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE  
CONTRATACIÓN: UNA CUESTIÓN TODAVÍA PENDIENTE.

D. Jorge Fondevila Antolín ..... 495

LOS CONTRATOS DE OPERADOR DE NOMBRES DE  
DOMINIO DE INTERNET DESDE EL PUNTO DE VISTA DE  
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

D. Luis Moll Fernández-Figares ..... 521

### **VII. PREPARACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL DE LA COMPRA PÚBLICA**

LA NECESIDAD DE LA PLANIFICACIÓN DE LA  
CONTRATACIÓN COMO GARANTÍA DE TRANSPARENCIA,  
DEL USO ESTRATÉGICO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Y DEL USO ADECUADO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN.

D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup>. Rosario Delgado Fernández ..... 545

VALORES ECONÓMICOS DE LOS CONTRATOS: COSTE Y BENEFICIO (EL PRECIO).

D. Juan Carlos Gómez Guzmán ..... 567

CONSIDERACIONES A TENER EN CUENTA RESPECTO DE LA SOLVENCIA POR PARTE DE LOS OPERADORES ECONÓMICOS.

D<sup>a</sup>. Aitana P. Domingo Gracia ..... 585

LCSP Y REGISTROS OFICIALES DE LICITADORES.

D. Luis Gracia Adrián ..... 605

EL TEST DE LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN.

D. José Miguel Carbonero Gallardo ..... 621

RESPONSABLE DEL CONTRATO *"IN VIGILANDO"*.

D. Julián de la Morena López ..... 643

LA RESOLUCIÓN DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS.

D. Juan Antonio Gallo Sallent ..... 657

LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.

D. Roberto Mayor Gómez ..... 673

CONTROL Y GOBERNANZA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA UN AÑO DESPUÉS.

D. Francisco Javier García Pérez ..... 689

EL RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN: UN AÑO DE APLICACIÓN DE LA LCSP.

D. Javier Píriz Urueña ..... 709

## **VIII. TIPOS DE CONTRATOS DE COMPRA PÚBLICA**

EL CONTRATO DE SUMINISTRO EN LA LEY 9/2017.

D<sup>a</sup>. Patricia Valcárcel Fernández ..... 729

LOS DIFERENTES TIPOS DE CONTRATOS PARA PRESTAR SERVICIOS PÚBLICOS TRAS LA LCSP Y EL DIFÍCIL EQUILIBRIO ENTRE LOS RIESGOS Y LA ATRACCIÓN DE INVERSIONES PRIVADAS.

D. José Manuel Martínez Fernández ..... 753

LAS PRESTACIONES DE CARÁCTER INTELECTUAL EN LA LCSP: UNA APROXIMACIÓN PRÁCTICA.

D. Javier Mendoza Jiménez ..... 783

LA DELIMITACIÓN DEL ÁMBITO DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO ESPECIAL EN LA LEY 9/2017 DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.

D<sup>a</sup>. Estela Vázquez Lacunza ..... 799

## **IX. COMPRA PÚBLICA Y URBANISMO**

CONTRATACIÓN PÚBLICA Y URBANISMO.

D. Ángel José Cervantes Martín ..... 819

**BASES DE PUBLICACIÓN** ..... 839



**JAIME PINTOS SANTIAGO**  
*Director*

**BELÉN LÓPEZ DONAIRE**  
*Coordinadora*

**UN AÑO DE COMPRA PÚBLICA CON LA  
LCSP 2017**

José Antonio Moreno Molina	Jorge Fondevila Antolín
Jaime Rodríguez-Arana	Luis Moll Fernández-Figares
Muñoz	M <sup>a</sup> . Rosario Delgado
Francisco Puerta Seguido.	Fernández
Concepción Campos Acuña	Juan Carlos Gómez Guzmán
Álvaro García Molinero	Aitana P. Domingo Gracia
Beatriz Montes Sebastián	Luis Gracia Adrián
Consuelo Alonso García	José Miguel Carbonero
Belén López Donaire	Gallardo
Javier Miranzo Díaz	Julián de la Morena López
Beatriz Vázquez Fernández	Juan Antonio Gallo Sallent
Guillermo Yáñez Sánchez	Roberto Mayor Gómez
Juan Carlos García Melián	Francisco Javier García
Martín María Razquin	Pérez
Lizarraga	Javier Píriz Urueña
Rafael Fernández Acevedo	Patricia Valcárcel Fernández
Jose Ignacio Herce Maza	José Manuel Martínez
Antonio Villanueva Cuevas	Fernández
Juan Marquina Fuentes	Javier Mendoza Jiménez
Vicente Furió Durán	Estela Vázquez Lacunza
Juan Alemany Garcías	Ángel José Cervantes
Juan Luis Arístegui Carreiro	Martín
Jaime Pintos Santiago	



## PRESENTACIÓN

El 9 de marzo se cumple un año de la entrada en vigor de la LCSP2017, de la inmensa mayoría de sus disposiciones, dado que unas pocas han entrado en vigor posteriormente y aun encontramos alguna aislada que todavía está pendiente para su entrada en vigor de desarrollo reglamentario.

Pero con tranquilidad se puede afirmar que la LCSP cumple un año, su primer aniversario, en el que ya ha tenido modificaciones y sobre la que se ciernen otras, ya en tramitación.

No trata esta presentación de hacer un balance de este primer año, algo que ya se ha realizado<sup>1</sup>, sino de mirar al futuro y contribuir con este número extraordinario de la Revista Gabilex a la profesionalización de la contratación pública. Ese es el objetivo, contribuir en abierto a través de una herramienta como puede ser este manual que ahora publicamos para el uso y provecho de la comunidad de contratación pública.

---

<sup>1</sup> Véase por ejemplo MORENO MOLINA, J.A. y PINTOS SANTIAGO, J., "Acertos, desacertos y visión de futuro de la LCSP a un año vista", *Revista Contratación Administrativa Práctica*, Editorial Wolters Kluwer-LA LEY, núm. 159, ene-feb 2019, págs. 6-11. Número especial "La LCSP, un año después" coordinado por José Antonio Moreno Molina y Jaime Pintos Santiago.



Un gran número, por sus dimensiones, objetivos y autores/as, un destacadísimo número que hace del mismo algo extraordinario, dando cuenta así de lo que también representa para la Revista.

Un número que ideé, preparé y organicé desde cero, con la inestimable y siempre entregada colaboración en la coordinación de Belén López Donaire. Un número que humildemente me permito decir, después de tanto tiempo dedicado a la contratación pública y a esta Revista, me enorgullece dirigir.

Un número distribuido en bloques temáticos, que ya habla de compra pública y no de contratación pública. Bloques en los que encontramos asuntos concretos y autores/as de reconocida trayectoria. Un número que en definitiva dará mucho que leer.

Para ello no hay más que consultar el índice. 38 estudios, sobre temas importantes, escritos desde una visión plural y complementaria en la que se encuentra la visión del sector público estatal, autonómico, provincial, local, universitario, instrumental,... y el sector privado, también con representación diversificada; la visión jurídica, tecnológica, técnica, empresarial, académica y profesional, con varios puntos de vista (informático, jurista, auditor, abogado, gestor, ...); en conclusión la visión multisectorial y multidisciplinar que he pretendido enriquezca esta obra en abierto, en la Red de redes, para uso y disfrute de todos/as. Como decíamos al inicio, un gran número extraordinario.

Para finalizar, GRACIAS: a la Revista Gabilex, por la función jurídica y social que cumple y la oportunidad que supone para muchas personas (escritores y lectores); a la ya meritada coordinadora de este especial; a la totalidad de los/as autores/as partícipes del mismo, sin



cuyo trabajo no hubiera sido tampoco posible y, por supuesto, a los lectores que se acerquen a él, verdaderos protagonistas de este número extraordinario.

**Jaime Pintos Santiago**

Abogado-Consultor especialista en contratación pública  
Funcionario de carrera en excedencia

Gabilex  
Nº Extraordinario  
Marzo 2019  
<http://gabilex.castillalamancha.es>



**Castilla-La Mancha**

---



**REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO  
DE CASTILLA-LA MANCHA**

**BLOQUE VII:**

**PREPARACIÓN, EJECUCIÓN Y  
CONTROL DE LA COMPRA PÚBLICA**

Gabilex  
Nº Extraordinario  
Marzo 2019  
<http://gabilex.castillalamancha.es>



**Castilla-La Mancha**

---

## **CONSIDERACIONES A TENER EN CUENTA RESPECTO DE LA SOLVENCIA POR PARTE DE LOS OPERADORES ECONÓMICOS.**

### **CONSIDERATIONS REGARDING STANDING CONDITIONS OF ECONOMIC OPERATORS.**

**Aitana P. Domingo Gracia**

Abogada. Departamento Legal de everis (España)

**RESUMEN:** En el día a día de los procedimientos de licitación, y más tras la entrada en vigor de la nueva Ley de Contratos del Sector Público, los operadores económicos deben tener en cuenta una serie de premisas que se han destacado en el presente artículo para intentar facilitar las interacciones de los mismos con los órganos de contratación. Este artículo pretende poner en contexto aquellos puntos que más preocupan a los licitadores e intenta ofrecerles respuestas para que puedan consultarlas en su operativa diaria.

**PALABRAS CLAVE:** solvencia, empresa de nueva creación, procedimiento abierto simplificado, Registro de Licitadores, principio de proporcionalidad, subsanación, acumulación, UTE, medios externos.

**ABSTRACT:** On the day-to-day of tender procedures, and further after the new Public Sector Contracts Law came into force, Economic Operators must consider a series of assumptions that have been highlighted in this paper in order to enable their interactions with the Contracting Authorities. This paper aims to put into context the issues that most concern bidders and tries to offer answers so they can consult those on their daily dealings.

**KEY WORDS:** standing conditions, Start-up Company, simplified open procedure, Register of Bidders, principle of proportionality, correction, combination, consortium (UTE), external means.

**SUMARIO:** I. LA SOLVENCIA COMO CONDICIÓN DE APTITUD. 1. REGULACIÓN NORMATIVA. 2. LOS OPERADORES ECONÓMICOS DE NUEVA CREACIÓN. EXCEPCIONES A LA ACREDITACIÓN DE LA SOLVENCIA. 3. EL PROCEDIMIENTO ABIERTO SIMPLIFICADO Y LA OBLIGATORIEDAD DE LA INSCRIPCIÓN EN LOS REGISTROS DE LICITADORES. II. LA CONCRECIÓN DE LOS REQUISITOS DE SOLVENCIA. 1. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. 2. LA SUBSANACIÓN DE LA ACREDITACIÓN DE LA SOLVENCIA. III. LA ACREDITACIÓN DE LA SOLVENCIA. 1. LA ACUMULACIÓN DE LA SOLVENCIA. 2. POSIBILIDAD DE ACREDITACIÓN A TRAVÉS DE MEDIOS EXTERNOS. IV. CONCLUSIONES

## **I. LA SOLVENCIA COMO CONDICIÓN DE APTITUD.**

### **1. REGULACIÓN NORMATIVA.**

Para que los operadores económicos puedan licitar en los procedimientos de contratación del Sector Público deben reunir todas las condiciones de aptitud requeridas para ello según se establecen en el artículo 65 LCSP<sup>2</sup>. Es decir, deben tener plena capacidad de obrar, no deben estar incurso en causas de prohibición de contratar, y, deben acreditar su solvencia económica y financiera y técnica o profesional o, en los casos en que así lo exija esta Ley, deben acreditar estar debidamente clasificados.

Lo que variará entre un procedimiento de licitación y otro es que el órgano de contratación exigirá al operador económico una solvencia distinta en función del objeto del contrato, si bien dicho órgano de contratación a la hora de determinar la solvencia, deberá tener en cuenta que las condiciones mínimas que exija tendrán que estar vinculadas al objeto del contrato y ser proporcionales al mismo.

Las condiciones mínimas de solvencia, tal y como indica el art. 74 LCSP, se determinarán por el órgano de contratación y se indicarán en el anuncio de licitación y los pliegos reguladores de la adjudicación del contrato<sup>3</sup>,

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Al incluirlos en el anuncio y pliegos, en primer lugar, tal y como indica el art. 116 LCSP, se habrán debido justificar los criterios de solvencia adecuadamente en la tramitación del correspondiente expediente.



debiendo el correspondiente órgano de contratación concretar<sup>4</sup> las magnitudes, parámetros o ratios y los umbrales o rangos de valores que determinarán la admisión o exclusión de los licitadores o candidatos<sup>5</sup>.

En esa línea, la propia LCSP viene a establecer los medios a través de los cuales los operadores económicos podrán acreditar su solvencia y asimismo, prevé en el art. 92 la posibilidad de que el empresario aporte la clasificación pertinente como modo de acreditación de la solvencia exigida por el órgano de contratación.

En ese sentido, por un lado, el art. 87 LCSP establece los requisitos para acreditación de la solvencia económica y financiera, que deberá ser proporcional al objeto del contrato, como ya hemos indicado, y no deberá suponer un obstáculo a la participación de las PYMES y, por otro lado, la solvencia técnica o profesional se regula en distintos artículos en función del tipo de contrato del que se trate. Así, el art. 88 LCSP se refiere a la solvencia técnica requerida en los contratos de obras, el art. 89 LCSP a los contratos de suministros, el art. 90 LCSP a los contratos de servicios y en el art. 91 LCSP se regulan el resto de contratos, si bien dicho artículo remite la regulación de la solvencia a la propia de los contratos de servicios.

Adicionalmente a estos criterios, los órganos de contratación pueden exigir dentro de la solvencia técnica la acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de la calidad y de normas de gestión medioambiental (arts. 93 y 94 LCSP). En dichos casos es

---

<sup>4</sup> Si el órgano de contratación no concreta los mismos, para cada tipo de contrato serán de aplicación los establecidos en los arts. 87 a 90 LCSP.

<sup>5</sup> art. 92 LCSP.

importante que el órgano de contratación, además de hacer referencia a los medios exigibles para acreditarlos, acepte otras pruebas de medidas equivalentes que presenten los empresarios, siempre que puedan demostrar tal equivalencia. Esta exigencia ha sido objeto de diversos análisis por los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales (TARC), como, por ejemplo, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) en su Resolución núm. 627/2018.

De igual manera, con la entrada en vigor de la LCSP, ahora los órganos de contratación podrán incorporar como requisitos de solvencia criterios o cláusulas sociales o medioambientales siempre que el objeto del contrato requiera que para su correcta ejecución el adjudicatario tenga aptitudes específicas o experiencia en materia social y/o medioambiental.

Y, de la misma forma, y como ya analicé anteriormente<sup>6</sup>, siguiendo lo regulado por el TRLCSP<sup>7</sup>, la LCSP ha establecido la posibilidad de exigir dentro de los criterios de solvencia técnica o profesional la indicación del personal que los licitadores adscribirán al contrato y, adicionalmente, en los contratos de obras y servicios, la acreditación de los títulos académicos y profesionales de

---

<sup>6</sup> “Los medios personales de los operadores económicos y las posibilidades de valoración de los mismos en los procedimientos de licitación” fue publicado en el nº 16 - Cuarto trimestre 2018 - de esta misma Revista (Gabilex, Revista del Gabinete Jurídico de Castilla La Mancha) que puede consultarse en:

[http://gabilex.castillalamancha.es/sites/gabilex.castillalamancha.es/files/pdfs/aitana\\_p\\_domingo\\_gracia.pdf](http://gabilex.castillalamancha.es/sites/gabilex.castillalamancha.es/files/pdfs/aitana_p_domingo_gracia.pdf)

<sup>7</sup> “Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público”



cierto personal, si bien, la LCSP ha matizado que ello podrá realizarse *“siempre que no se evalúen como un criterio de adjudicación”*, posibilidad que puede entenderse transpuesta directamente del Anexo XII de la DCP<sup>8</sup>.

## 2. LOS OPERADORES ECONÓMICOS DE NUEVA CREACIÓN. EXCEPCIONES A LA ACREDITACIÓN DE LA SOLVENCIA.

Con independencia de lo anterior, en la nueva LCSP existe una excepción con respecto a los modos de acreditar la solvencia técnica para los denominados operadores económicos de nueva creación, que son aquellos con una antigüedad inferior a cinco años. Así, ahora, en contratos de obra cuyo valor estimado sea menor a 500.000 euros y en contratos de suministro o servicios no sujetos a regulación armonizada no será exigible a dichos operadores económicos la acreditación de la relación de trabajos similares<sup>9</sup>.

Con independencia de la juventud de la LCSP, ya han tenido ocasión de pronunciarse sobre esta excepción el TACRC en la Resolución núm. 1153/2018 y, asimismo, la JCCPE<sup>10</sup> en la Recomendación emitida “a los Órganos de Contratación en relación con diversos aspectos

---

<sup>8</sup> Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

<sup>9</sup> Se exige en los contratos de obra la realización de trabajos similares durante los últimos cinco años y en los de suministros y servicios durante los últimos tres años.

<sup>10</sup> Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.



relacionados con la entrada en vigor de la Ley de Contratos del Sector Público”.

A este respecto, la JCCPE ha indicado que la razón de ser de dicha excepción *“[...] no es otra que estas empresas, que se habrán constituido en un plazo inferior a cinco años, no podrán acreditar fácilmente su solvencia técnica mediante la relación de las principales obras, servicios o trabajos realizados en el curso de, como máximo, los cinco o tres últimos años y que tengan igual o similar naturaleza de los que constituyen el objeto del contrato”*.

La JCCPE en dicha Recomendación ha llamado la atención sobre el hecho de que el legislador español habría ido más allá de lo establecido por el Derecho comunitario ya que *“la Directiva 2014/24/UE admite medios alternativos de acreditación de la solvencia económica y financiera pero no de la solvencia técnica o profesional, que se ha de acreditar estrictamente por uno o varios de los medios enumerados en la norma”* pero, ha indicado que aun habiendo quedado fuera *“del ámbito de la Directiva es perfectamente posible que el legislador español haya recogido una norma más flexible y amplia, que facilite el acceso a las licitaciones de empresas de nueva creación, dinamizando la actividad económica y facilitando el emprendimiento empresarial”*.

Y, así ha terminado indicando que aunque la LCSP refiere dicha exención a los contratos de obra cuyo valor estimado sea menor de 500.000 euros y contratos de suministros y servicios no sujetos a regulación armonizada, el órgano de contratación podrá no aplicar dicho requisito *“[...] incluso en los contratos sujetos a regulación armonizada [...] si no es indispensable para acreditar la solvencia técnica”*.

### 3. EL PROCEDIMIENTO ABIERTO SIMPLIFICADO Y LA OBLIGATORIEDAD DE LA INSCRIPCIÓN EN LOS REGISTROS DE LICITADORES.

Entre las novedades de la LCSP, nos parece reseñable destacar que se ha regulado entre los tipos de procedimientos de licitación el denominado procedimiento abierto simplificado<sup>11</sup>, con una serie de especificidades con respecto al resto de procedimientos de licitación<sup>12</sup>.

La principal especificidad es que en dicho procedimiento los licitadores acreditarán su solvencia mediante la inscripción en alguno de los Registros de Licitadores<sup>13</sup>, estipulándose como obligatoria dicha inscripción y eximiéndose a los pertinentes licitadores de la acreditación de la solvencia.

Sin embargo, y a pesar del tenor literal de la obligatoriedad estipulada en la LCSP, el 24 de

---

<sup>11</sup> art. 159 LCSP.

<sup>12</sup> El contrato tendrá un valor estimado igual o inferior a 2.000.000 de euros en el caso de contratos de obras, y de 100.000 euros en el caso de contratos de suministro y de servicios y entre los criterios de adjudicación no habrá ninguno evaluable mediante juicio de valor o, de haberlos, su ponderación no supere el veinticinco por ciento del total (con la excepción de los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura, en que su ponderación no podrá superar el cuarenta y cinco por ciento del total).

<sup>13</sup> La inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público (ROLECE) o en los Registros de Licitadores de una Comunidad Autónoma, acreditará frente a todos los órganos de contratación del sector público, las condiciones de solvencia económica y financiera del empresario (art. 96 LCSP).

septiembre de 2018 y debido al “colapso” de solicitudes de inscripción en el ROLECE por la entrada en vigor de la obligatoriedad de estar inscrito en el mismo<sup>14</sup>, la JCCPE emitió una Recomendación *“en relación con la aplicación del requisito de inscripción en el ROLECE del artículo 159 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”* donde tras resaltar el mencionado “colapso”, recomendaba que se eximiese a los licitadores de cumplir con la inscripción en el ROLECE para no contravenir el principio de concurrencia hasta que la situación quedase “solventada oportunamente”<sup>15</sup>.

## II. LA CONCRECIÓN DE LOS REQUISITOS DE SOLVENCIA.

### 1. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.

A la hora de concretar los requisitos de solvencia, los órganos de contratación, deben respetar, en todo caso, el principio de proporcionalidad.

Dicho principio ha sido examinado por los TARC en numerosas ocasiones, entre las que podemos encontrar recientemente la Resolución TACRC núm. 237/2018.

En dicha Resolución, el TACRC indicaba que *“Corresponde [...] al órgano de contratación la determinación de los medios y documentos a través de los cuales deben los licitadores acreditar que cuentan con*

---

<sup>14</sup> La entrada en vigor de dicha exigencia se había demorado por el legislador (DT 3ª LCSP).

<sup>15</sup> Indicaba la JCCPE en la Recomendación que dicha exención no debía ser indefinida.

*la solvencia suficiente para concurrir a la licitación de referencia.*

*Esta decisión del órgano de contratación no puede ser, sin embargo, una decisión arbitraria, sino que está sujeta a requisitos de legalidad y proporcionalidad”.*

Dentro de dicha Resolución aludía el TACRC al Informe 36/07 de 5 de julio de 2007 de la JCCAE<sup>16</sup> que enumeraba las cinco condiciones que deben cumplir los criterios de solvencia y que, por tanto, todos los órganos de contratación y operadores económicos deben tener en cuenta: *“que figuren en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en el anuncio del contrato, -que sean criterios determinados, -que estén relacionados con el objeto y el importe del contrato, -que se encuentren entre los enumerados en los citados artículos según el contrato de que se trate -y que, en ningún caso, puedan producir efectos de carácter discriminatorio”.*

Dichas condiciones establecidas por la JCCAE han venido a ser completadas por el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (TACPA) (entre otros, Acuerdos TACPA núm. 42/2013 y 70/2013), el cual ha añadido a lo señalado por la JCCAE que no pueden establecerse requisitos que, por su aplicación práctica, alteren de hecho la solvencia mínima exigida, desnaturalizando el propio procedimiento de licitación elegido.

De igual manera y, en la línea de interpretación de este principio de proporcionalidad, el propio TACRC, en su muy reciente Resolución núm. 1159/2018 ha indicado

---

<sup>16</sup> Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado. Se corresponde con la actual Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.



que dicho principio debe estar relacionado con los restantes principios comunitarios, destacando entre ellos el principio de libertad de acceso a las licitaciones en condiciones de igualdad y resaltando que *“La necesidad de garantizar al mismo tiempo el buen fin de los contratos a celebrar, permite a los órganos de contratación asegurarse de que el empresario que concurra a la licitación reúna unas condiciones mínimas de solvencia, pero esas condiciones, que a tenor de lo dispuesto en la conocida Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictada en el asunto “Succhi di Frutta” puede fijar libremente el órgano de contratación, deben ser especialmente respetuosas con los denominados principios comunitarios, entre los que se reconoce la libertad de acceso a las licitaciones en condiciones de igualdad. Este requisito de proporcionalidad no trata sino de evitar que mediante la exigencia de unos requisitos de solvencia excesivos se excluya de la licitación a empresarios plenamente capacitados para ejecutar el contrato”*.

## 2. LA SUBSANACIÓN DE LA ACREDITACIÓN DE LA SOLVENCIA

Si bien ya ha quedado esquemáticamente desglosada la manera de establecer los criterios de solvencia por los órganos de contratación, es importante poder aclarar a los operadores económicos si la acreditación de la solvencia por parte de los licitadores es un acto que puede ser objeto de subsanación o no.

El propio TACRC en la Resolución núm. 1157/2015, detallaba la doctrina de dicho Tribunal, la cual desde las Resoluciones núm. 625/2013, 586/2013, o 617/2015 admitía la subsanación de la documentación referida a la solvencia del licitador y, por ello, el TACRC ha venido

manteniendo que debe otorgarse a los licitadores la posibilidad de subsanar defectos y demostrar que se dispone de solvencia técnica antes de la finalización del plazo de licitación.

De hecho, la posibilidad de subsanación de defectos u omisiones en la documentación presentada está contemplada con carácter general en el art. 81.2 del RGLCAP<sup>17</sup> y en el art. 68.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que resulta de aplicación subsidiaria a los procedimientos tramitados conforme a la LCSP.

Y, adicionalmente a lo anterior es importante tener en cuenta que ahora, con la entrada en vigor de la LCSP, el no otorgar dicho plazo al licitador o la inadmisión del mismo se han convertido en actos recurribles<sup>18</sup> al tratarse de actos de trámite que deciden directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento o pueden producir indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

### **III. LA ACREDITACIÓN DE LA SOLVENCIA.**

#### **1. LA ACUMULACIÓN DE LA SOLVENCIA.**

La posibilidad de acumular la solvencia por parte de los licitadores y, hasta qué punto o de qué manera pueden

---

<sup>17</sup> Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

<sup>18</sup> art. 44.2.b).



realizarlo, ha sido objeto de un intenso debate en la jurisprudencia.

El principal debate<sup>19</sup> se ha venido centrando en la posibilidad de que la solvencia se acumule entre los miembros de una UTE, habiéndose creado un clamor mayoritario que ha venido entendiendo que si bien existe la regla de acumulación, la misma exige la acreditación por todos y cada uno de los integrantes de la UTE de algún tipo de solvencia para que puedan acumularse las solvencias de cada uno. Esto iría alineado con el art. 24 RGLCAP que establece que *“En las uniones temporales de empresarios cada uno de los que la componen deberá acreditar su capacidad y solvencia conforme a los artículos 15 a 19 de la Ley y 9 a 16 de este Reglamento, acumulándose a efectos de la determinación de la solvencia de la unión temporal las características acreditadas para cada uno de los integrantes de la misma [...]”*.

El debate ha continuado a lo largo de los años, habiendo recogido recientemente el TACRC en su Resolución núm. 1029/2018 la doctrina de dicho Tribunal acerca de la posibilidad de acumular la acreditación de los requisitos de solvencia técnica entre los miembros de una UTE indicando que *“[...] es indudable que legalmente no solo es admisible sino preceptiva la acumulación de la solvencia de las empresas integrantes de la UTE licitadora por expresa determinación legal, sin excepción alguna”*.

En esa línea, se ha considerado por el TACRC que la acumulación de la solvencia entre miembros de una UTE es una variante de la propia integración de solvencia con

---

<sup>19</sup><http://www.obcp.es/index.php/mod.noticias/mem.detalle/id.1103/chk.f6fb24c7aace41931536e8bf646c3542> [Fecha última de consulta: 27 de enero de 2019].



medios ajenos que autorizan las Directivas Comunitarias y la LCSP pero con una particularidad, y es que en la UTE se produciría *“una colaboración entre las empresas que las lleva a participar en el procedimiento a través de una figura colaborativa, mientras que en la integración de la solvencia con medios ajenos, la colaboradora prestadora de medio externos no participa directamente en la relación contractual con el ente adjudicador; pero ambas son formas o mecanismos legales de completar los medios necesarios para que las empresas puedan participar en una licitación determinada y obtener la adjudicación del contrato, incrementando la concurrencia y la competencia.”*

Adicionalmente, y dentro del debate de la regla de acumulación de solvencia, la postura principal de la doctrina y la jurisprudencia se ha centrado en que la solvencia en una UTE era acumulativa, si bien no podía acumularse la solvencia relativa a la acreditación de poseer certificaciones acreditativas del cumplimiento de normas de garantía de la calidad o de gestión medioambiental.

Pues bien, el TACRC recientemente ha abierto dicha posibilidad en la mencionada Resolución núm. 1029/2018 indicando que no puede entenderse *“por qué se afirma que el poseer una determinada certificación acreditativa del cumplimiento de unas determinadas normas de garantía de la calidad o de gestión medioambiental por su titular en las prestaciones que ejecute, no se pueda aplicar a otra prestación que se realice conjuntamente por los agrupados en la UTE, ni qué pueda impedir que los métodos, controles, prácticas, etc. aplicados por la empresa que posee ese certificado acreditativo de una determinada forma de realizar sus prestaciones de servicio no se puedan aplicar a la prestación realizada conjuntamente por los integrantes*



*de la UTE, si la poseedora de la certificación aplica sus métodos y sistemas de medidas para asegurar la calidad de la prestación contratada, o en este caso, para alcanzar los niveles adecuados de seguridad y salud en la ejecución de la prestación contratada.*

*De lo expuesto, resulta que no se puede negar la procedencia y la admisión legales de la acumulación de las características técnicas y capacidades de cada una de las integrantes de la UTE para determinar la solvencia de ésta, en la que se incluyen legalmente el cumplimiento de determinadas normas o aspectos de la garantía de la calidad. Pero es que, además, nada impide, aunque no se concurriese en UTE, que una empresa licitadora integre su solvencia en lo relativo al cumplimiento de requisitos y normas de garantía de la calidad acudiendo a los medios y capacidades de un tercero”.*

No obstante lo anterior, al ser dicha Resolución de fecha tan reciente, los licitadores y los órganos de contratación deberán revisar la jurisprudencia que se vaya creando al respecto de dicha posibilidad planteada por el TACRC y, así, poder ir comprobando los pronunciamientos acerca de su aplicación y los casos concretos en los que se admita la misma.

## 2. POSIBILIDAD DE ACREDITACIÓN A TRAVÉS DE MEDIOS EXTERNOS.

Adicionalmente a la posibilidad de acumular solvencia, existe la posibilidad de que los licitadores se refieran a capacidades de otras sociedades para completar las suyas propias.

Dicha posibilidad ha sido reconocida desde hace años por la jurisprudencia europea tal y como destacaba el Informe 2/2018 de la Junta Consultiva de Contratación



Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, adoptado en su sesión del día 13 de febrero de 2018. Así, indicaba esta Junta Consultiva que la Sentencia más emblemática en este sentido fue la Sentencia del TJCE de 2 de diciembre de 1999 (C-176-1998), Host Italia, donde se manifestó al respecto que *"[...] un prestador que no cumple, por sí mismo, los requisitos mínimos necesarios para participar en el procedimiento de adjudicación de un contrato de servicios, puede invocar ante la entidad adjudicadora las capacidades de terceros a los que proyecta recurrir si se le adjudica el contrato."*

Al respecto, el propio TRLCSP regulaba ya esta posibilidad en su art. 63 y, la LCSP lo ha vuelto a regular en su art. 75.

Sin embargo y aunque el TRLCSP regulaba ya esta posibilidad y la LCSP ha continuado con la misma, se ha originado un debate recurrente en la doctrina y jurisprudencia centrado en que la acreditación de solvencia a través de medios externos no era absoluta y no podía aplicarse a aquellos casos en que se considerase la posibilidad de integrar la solvencia financiera por referencias externas<sup>20</sup>.

Sin embargo, recientemente, el TACPA en su Acuerdo núm. 118/2017 ha venido a indicar que no debía negarse dicha posibilidad ya que quedaba especialmente acreditada en los supuestos de integración a través de medios de empresas pertenecientes al mismo grupo empresarial. Y ello en virtud de la naturaleza de las relaciones jurídicas entre los integrantes del grupo

---

<sup>20</sup> En esa línea se pronunciaba la JCCAIE en su Informe 45/2002, de 28 de febrero.

empresarial, de conformidad con la regulación prevista en el artículo 42 del Código de Comercio<sup>21</sup>.

Así, en dicho Acuerdo, consideraba el TACPA que este criterio del alcance amplio de la solvencia que puede integrarse con medios externos y que se ha reflejado en la doctrina y la jurisprudencia, se ha plasmado en la regulación actual de la LCSP que reconoce expresamente la integración por medios externos en lo relativo a la solvencia económica y financiera<sup>22</sup>.

El debate llegó a alcanzar al estudio de la posibilidad de que una UTE acredite, asimismo, su solvencia a través de medios externos. Es decir, si además de acumular la solvencia a través de las empresas que la integrasen, lo que es, como ya hemos indicado anteriormente en este artículo, una variante de la integración de solvencia con medios ajenos, podía la UTE llegar a acreditar la solvencia a través de otros medios externos.

Al respecto ha tenido ocasión de pronunciarse muy recientemente el TACRC en su Resolución núm. 743/2018 donde haciendo alusión al Informe 2/2018 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón ha determinado que aunque en las propuestas de UTE las empresas se unen para poder acumular y acreditar la solvencia requerida en el contrato *“ello no es óbice para que cada uno de los licitadores integrantes de la misma deba acreditar una cierta solvencia, y para ello pueda utilizar la posibilidad del artículo 63 TRLCSP (hoy el art. 75 LCSP). De modo que si la solvencia se acredita con los medios de otra*

---

<sup>21</sup> Esta opinión ha sido compartida por la jurisprudencia de nuestros Tribunales (Sentencia de 16 de marzo de 2011 de la Audiencia Nacional).

<sup>22</sup> art. 75.4. LCSP.



*empresa integrante de la UTE ya no estamos en el supuesto de acreditación con medios externos”.*

De hecho, esta interpretación estaría alineada con lo ya indicado por el TJUE, en su sentencia de 10 de octubre de 2013 (Asunto c-94/12), respecto a que “[...] *debe admitirse, en principio, que para acreditar su clasificación los licitadores que concurren en UTE no solo pueden completar su clasificación y solvencia acumulativamente teniendo en cuenta la de todos los componentes de la UTE, sino que incluso pueden recurrir la de los empresarios con los que pretenden subcontratar la prestación*”.

#### **IV. CONCLUSIONES**

En el presente artículo se han apuntado algunos de los principales temas o preocupaciones que rondan los pensamientos de los operadores económicos o que pueden terminar surgiéndoles en los siguientes procedimientos de licitación a los que pretendan presentar oferta cuando examinen los criterios de solvencia requeridos por los órganos de contratación.

Así, con este artículo hemos pretendido aclarar a los operadores económicos qué es lo que les podrá pedir un órgano de contratación como solvencia y qué principios o normas deberá respetar dicho órgano para solicitárselo, ya que si no se respetasen los mismos cualquier licitador podrá recurrir la decisión de dichos órganos. De igual manera, se han esquematizado las principales opciones para acreditar la solvencia y, sobre todo, se ha explicado hasta qué punto entiende la jurisprudencia que se podrá recurrir a otros operadores económicos para poder optar a un procedimiento de licitación.



En consecuencia, se ha intentado dar una respuesta clara sobre hacia dónde van la legislación en materia de contratos de sector público y la jurisprudencia tras los debates que ha ido suscitando la cuestión de la solvencia y que seguro seguirá produciéndose, de manera que los licitadores puedan tener, al menos, algunas respuestas ordenadas para saber cómo deben orientar sus actuaciones ante los órganos de contratación y los TARC o de cómo podrán defender sus actuaciones para poder cumplir con los requerimientos de los procedimientos de licitación.