



TÍTULO

**INTEGRACIÓN DE LOS SOLVENCIA POR MEDIOS EXTERNOS.
ANÁLISIS DE LA DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA**

AUTOR

José Marcos Acosta Plaza

	Esta edición electrónica ha sido realizada en 2023
Tutor	Dr. D. Francisco Javier Maraver Risco
Instituciones	Universidad Internacional de Andalucía
Curso	<i>Máster en Auditoría operativa, supervisión continua, contabilidad y control de subvenciones y contratos (2021-2022)</i>
©	José Marcos Acosta Plaza
©	De esta edición: Universidad Internacional de Andalucía
Fecha documento	2022



**Atribución-NoComercial-SinDerivadas
4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)**

Para más información:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.en>

DENOMINACIÓN MÁSTER

**MÁSTER EN AUDITORIA OPERATIVA, SUPERVISIÓN CONTINUA, CONTABILIDAD Y CONTROL
DE SUBVENCIONES Y CONTRATOS**

TÍTULO TRABAJO FIN MÁSTER

**INTEGRACIÓN DE LOS SOLVENCIA POR MEDIOS EXTERNOS. ANÁLISIS DE LA DOCTRINA Y
JURISPRUDENCIA**

ALUMNO

JOSÉ MARCOS ACOSTA PLAZA

TUTOR

FRANCISCO JAVIER MARAVER RISCO

FECHA PRESENTACIÓN

06/03/2023

ÍNDICE

1. Resumen ejecutivo-----	4
2. Origen y evolución de su regulación-----	5
3. Delimitación jurídica de la solvencia-----	6
3.1.Introducción-----	6
3.2. Medios de acreditación de la solvencias-----	7
3.3.Accreditación solvencia medios externos-----	9
3.4.Límites a la acreditación de la solvencia por medios externos-----	12
4.Requisitos formales para la acreditación de la solvencia por medios externos-----	13
5.Condiciones de solvencia que pueden ser integradas por medios externos-----	18
5.1.Referencias del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales-----	18
5.2.Referencias Junta Consultiva de Contratación-----	21
5.3.Referencias Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Andalucía-----	22
5.4. Referencias Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón-----	24
6. Necesidad de acreditar un mínimo de solvencia con medios propios-----	25
6.2. Pronunciamientos de órganos judiciales-----	25
6.1. Doctrina Administrativo-----	33
7. El caso de la contratación de servicios sanitarios y recuperadores por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social-----	36
8. El valor de la jurisprudencia y la necesidad de su aplicación-----	37
9. Conclusión-----	39
10. Bibliografía-----	40

1. Resumen ejecución

El concepto de operador económico recogido en el artículo 2 , apartado 1, punto 10, de la Directiva 2014/24 debe de ser interpretado dentro de una concepción amplia (con distintas variantes) que supera el concepto formal de contratista y las opciones de sumar mediante Uniones Temporales de Empresa o acudiendo a la subcontratación. Tal interpretación es conforme con el objetivo de abrir los contratos públicos a la competencia más amplia posible que persiguen las Directivas en esta materia, en beneficio no sólo de los operadores económicos, sino también de los poderes adjudicadores.

Vinculado a esta idea, en virtud del artículo 75 de la LCSP, todo operador económico que se presente a una licitación podrá acreditar la solvencia con medios externos independientemente de los vínculos existentes entre las empresas, ya se tratan empresas de un mismo grupo empresarial o empresas que no tengan vínculos societarios, para acreditar esta solvencia es preciso la aportación de un compromiso (libertad de forma) en el que se haga referencia al contrato concreto al que se presta la solvencia y en el que se manifieste la puesta a disposición a favor del licitador de los medios de solvencia durante toda la ejecución del contrato, pudiendo ser integrada con medios externos cualquier tipo de solvencia ya sea económica-financiera o técnico- profesional no siendo preciso disponer de un mínimo de solvencia propia pudiéndose integrar toda ella por medios externos.

2. Origen y evolución de su regulación

La posibilidad de referirse a capacidades de otras sociedades para completar la propia del licitador ha sido reconocida desde hace años por la jurisprudencia europea. Así la Sentencia más emblemática en este sentido, la Sentencia del TJCE de 2 de diciembre de 1999 (C-176-1998), Host Italia, manifestó al respecto que:

«Procede señalar que el objetivo de las Directivas consiste en evitar las trabas a la libre circulación de servicios en la adjudicación de contratos públicos. Tanto del objeto como del tenor de dichas disposiciones, se deduce que ningún prestador de servicio puede ser excluido de un procedimiento de adjudicación de un contrato público por el mero hecho de que para la ejecución del contrato, proyecte emplear medios que no le perteneces, sino que son propiedad de una o varias entidades distintas a él. Por consiguiente, 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.»

En aplicación de este criterio, se ha venido reconociendo esta posibilidad en la Directiva 90/50 CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicio, también en el artículo 47.2 de la Directiva 2004/2018 del Parlamento Europeo y del Consejo recoge esta posibilidad en los siguientes términos:

«En su caso, y para un contrato determinado, el operador económico podrá basarse en las capacidades de otras entidades, independientemente de la naturaleza jurídica de los vínculos que tenga con ellas. En tal caso, deberá demostrar ante el poder adjudicador que dispondrá de los medios necesarios, por ejemplo, mediante la presentación del compromiso de dichas entidades a tal efecto.»

Por su parte, el artículo 63 TRLCSP transpuso los artículos 47.2 y 48.3 de la Directiva 2004/18 bajo la rúbrica “integración de la solvencia con medios externos” estableciendo:

“Para acreditar la solvencia necesaria para celebrar un contrato determinado, el empresario podrá basarse en la solvencia y medios de otras entidades independientemente de la naturaleza jurídica de los vínculos que tenga con ellas, siempre que demuestre que, para la ejecución del contrato, dispone efectivamente de esos medios.”¹

1 Esta figura de la integración de la solvencia por medios externos ha sido ya objeto de numerosos análisis por parte de las Juntas de Contratación Administrativa. En particular esta cuestión fue tratada por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón en un primer Informe 29/2008; y en posterioridad en el Informe 1/2010

Esta misma previsión se mantiene y se sigue recogiendo en el artículo 63 de la Directiva 2014/24/UE.

Por último y para completar la exposición de la regulación de esta materia, debemos reproducir el tenor literal de la regulación prevista sobre esta materia en la nueva 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, de 26 de febrero de 2014.

Así, establece el artículo 75 de la citada ley:

“Artículo 75 Integración de la solvencia con medios externos

1. Para acreditar la solvencia necesaria para celebrar un contrato determinado, el empresario podrá basarse en la solvencia y medios de otras entidades, independientemente de la naturaleza jurídica de los vínculos que tenga con ellas, siempre que demuestre que durante toda la duración de la ejecución del contrato dispondrá efectivamente de esa solvencia y medios, y la entidad a la que recurra no esté incurso en una prohibición de contratar.

En las mismas condiciones, los empresarios que concurran agrupados en las uniones temporales a que se refiere el artículo 69, podrán recurrir a las capacidades de entidades ajenas a la unión temporal.

No obstante, con respecto a los criterios relativos a los títulos de estudios y profesionales que se indican en el artículo 90.1.e), o a la experiencia profesional pertinente, las empresas únicamente podrán recurrir a las capacidades de otras entidades si estas van a ejecutar las obras o prestar servicios para los cuales son necesarias dichas capacidades.

2. Cuando una empresa desee recurrir a las capacidades de otras entidades, demostrará al poder adjudicador que va a disponer de los recursos necesarios mediante la presentación a tal efecto del compromiso por escrito de dichas entidades.

El compromiso a que se refiere el párrafo anterior se presentará por el licitador que hubiera presentado la mejor oferta de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145, previo requerimiento cumplimentado de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 150, sin perjuicio de lo establecido en el apartado 3 del artículo 140.

3. Cuando una empresa recurra a las capacidades de otras entidades en lo que respecta a los criterios relativos a la solvencia económica y financiera, el poder adjudicador podrá exigir formas

de responsabilidad conjunta entre aquella entidad y las otras en la ejecución del contrato, incluso con carácter solidario.”

4. En el caso de los contratos de obras, los contratos de servicios, o los servicios o trabajos de colocación o instalación en el contexto de un contrato de suministro, los poderes adjudicadores podrán exigir que determinadas partes o trabajos, en atención a su especial naturaleza, sean ejecutadas directamente por el propio licitador o, en el caso de una oferta presentada por una unión de empresarios, por un participante en la misma, siempre que así se haya previsto en el correspondiente pliego con indicación de los trabajos a los que se refiera.”

3. Delimitación jurídica de la solvencia y su forma de acreditación

3.1.Introducción

Partimos del hecho de que para contratar con el sector público las personas físicas o jurídicas, españolas o extranjeras, deben de tener plena capacidad de obrar, que no tengan prohibido contratar y que acrediten su solvencia económica, financiera y técnica o profesional o, cuando se necesite, se encuentren debidamente clasificadas. Los empresarios deberán contar, asimismo, con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de la actividad o prestación que constituya el objeto del contrato. Así, a la capacidad de obrar se dedican los artículos 65 y 70 de la LCSP- artículo 65 Condiciones de aptitud- *“sólo podrán contratar con el sector público las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, no estén incurso en alguna prohibición de contratar, y acrediten su solvencia económica y financiera y técnica o profesional o, en los casos en que así lo exija esta Ley, se encuentren debidamente clasificadas”*. Por su parte -los artículos 71 al 73 tratan sobre la prohibición de contratar - el artículo 71.1 dice *“No podrán contratar con las entidades previstas en el artículo 3 de la presente Ley con los efectos establecidos en el artículo 73, las personas en quienes concurra alguna de las siguientes circunstancias....* Finalmente, los artículo 74 y 79 referidos a la solvencia, dice el artículo 74.1 *“1. Para celebrar contratos con el sector público los empresarios deberán acreditar estar en posesión de las condiciones mínimas de solvencia económica y financiera y profesional o técnica que se determinen por el órgano de contratación. Este requisito será sustituido por el de la clasificación, cuando esta sea exigible conforme a lo dispuesto en esta Ley “*. Dentro de esta subsección 3ª del capítulo II de la LCSP se inserta el artículo 75 *“Integración de la solvencia con medios externos”* posibilitando la norma que esos requisitos de solvencia puedan ser acreditados acudiendo a los medios de otras empresas independientemente de las relaciones jurídicas que se establezcan entre ellas. La implicación práctica de la solvencia es decisiva en la correcta adjudicación de cualquier contrato. Así lo pone de manifiesto el Acuerdo del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón 18/2011, de 29 de julio (TACPA), al recordar que la normativa de contratación pública

exige para poder contratar con los distintos poderes adjudicadores el cumplimiento previo de los requisitos de de capacidad y de solvencia (exigiéndose que el objeto de licitación este comprendido en el objeto social de la empresa licitadora), en sus diversas vertientes económica, técnica, profesional, con el objetivo de garantizar la idoneidad del licitador para la ejecución de la prestación demandada. Estos requisitos deben de ser proporcionales al objeto del contrato (artículo 74.2 y 76.3 LCSP) y no debe exigirse una forma jurídica determinada , tal y como ha reconocido la Sentencia TSJUE de 18 de diciembre de 2007, Frigerio Luigi. Por otro lado, la Sentencia del TJUE de 18 de octubre del 2012, Észak, afirma al respecto

“... ”

29. No obstante, esta libertad no es ilimitada. Conforme al artículo 44, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2004/18, el nivel mínimo de capacidad debe estar vinculado y ser proporcional al objeto del contrato. Por consiguiente, el elemento o los elementos del balance elegidos por la entidad adjudicadora para formular el nivel mínimo de capacidad económica y financiera deben ser objetivamente apropiados para informar sobre la concurrencia de dicha capacidad en el operador económico y este nivel debe adaptarse a la importancia del contrato en cuestión, de manera que constituya objetivamente un indicio positivo de la existencia de una base económica y financiera suficiente para la ejecución del contrato, sin ir más allá de lo razonablemente necesario a este respecto.”

...)

3.2 Medios de acreditación de la solvencias

El artículo 86 de la Ley 9/2017 prevé que, con carácter general, la solvencia económica y financiera y técnica o profesional para un contrato se acredite mediante la aportación de los documentos que se determinen por el órgano de contratación de entre los previstos en los artículos 87 a 91 de la Ley, dichos requisitos serán concretados por el órgano de contratación indicándose en el anuncio de licitación y detallándose en los pliegos (artículo 92.1 LCSP). Sin embargo, para los contratos que no estén sujetos a regulación armonizada el órgano de contratación, además de los documentos a los que se refiere el párrafo primero del artículo 86 LCSP, podrá admitir de forma justificada otros medios de prueba de la solvencia distintos de los previstos en los artículos 87 a 91 además, no obstante, cuando por una razón válida, el operador económico no esté en condiciones de presentar las referencias solicitadas por el órgano de contratación, se le autorizará a acreditar su solvencia económica y financiera por medio de cualquier otro documento que el poder adjudicador considere apropiado

Asimismo, dado que la aportación de estos documentos permite la obtención de la clasificación de los empresarios, ésta posibilita la acreditación de su solvencia para la

celebración de contratos del mismo tipo e importe que aquellos para los que se haya obtenido y para cuya celebración no se exija estar en posesión de la misma.

Finalmente, según el artículo 86.3 LCSP, en los contratos de concesión de obras y concesiones de servicios en los que puedan identificarse sucesivas fases en su ejecución que requieran medios y capacidades distintas, los pliegos podrán diferenciar requisitos de solvencia, distintos para las sucesivas fases del contrato, pudiendo los licitadores acreditar dicha solvencia con anterioridad al inicio de la ejecución de cada una de las fases. En el caso de aquellos empresarios que acogidos a la posibilidad prevista en el párrafo anterior, no acreditaran su solvencia antes del inicio de la ejecución de la correspondiente fase, se resolverá el contrato por causas imputables al empresario

A pesar de que el tenor literal de los artículos 74 y 86 de Ley 9/2017, parecen establecer como requisito «sine qua non» la acreditación de la solvencia para resultar adjudicatario de contratos con el sector público, cuando llegamos a la lectura del artículo 92, vemos que se abre la puerta a que reglamentariamente pueda eximirse tal exigencia, para aquellos contratos cuyo importe no supere un determinado umbral.

Dicha posibilidad se había materializado con la anterior norma a través del artículo 11 del Reglamento *General* de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en los términos regulados por el Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto, por el que se modifican determinados preceptos del RGLCAP, que prevé y fija el umbral de exención en los siguientes términos:

«5. Salvo que en los pliegos del contrato se establezca de modo expreso su exigencia, los licitadores o candidatos estarán exentos de los requisitos de acreditación de la solvencia económica y financiera y de acreditación de la solvencia técnica y profesional para los contratos de obras cuyo valor estimado no exceda de 80.000 euros y para los contratos de los demás tipos cuyo valor estimado no exceda de 35.000 euros».

Esta exención también se recoge en el artículo 159.6 de la LCSP incrementado los límites:

“6. En contratos de obras de valor estimado inferior a 80.000 euros, y en contratos de suministros y de servicios de valor estimado inferior a 60.000 euros, excepto los que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual a los que no será de aplicación este apartado, el procedimiento abierto simplificado podrá seguir la siguiente tramitación:

a) El plazo para la presentación de proposiciones no podrá ser inferior a diez días hábiles, a contar desde el siguiente a la publicación del anuncio de licitación en el perfil de contratante. No obstante lo anterior, cuando se trate de compras corrientes de bienes disponibles en el mercado el plazo será de 5 días hábiles.

b) Se eximirá a los licitadores de la acreditación de la solvencia económica y financiera y técnica o profesional.

...)

3.3. Integración de solvencia con medios de terceros

Con carácter general, resulta necesario que los licitadores cuenten con aptitud para contratar con el sector público, y así lo acrediten, salvo en los supuestos excepcionales. Pues bien, el artículo 75 de la Ley 9/2017 habilita la posibilidad a los licitadores de acreditar la solvencia por medios externos basándose en la solvencia y medios de otras entidades, independientemente de la naturaleza jurídica de los vínculos que tenga con ellas, siempre que demuestren que durante toda la duración de la ejecución del contrato dispondrán efectivamente de esa solvencia y medios. Se trata de una posibilidad habilitada expresamente por la norma, no siendo preciso, por tanto, su previsión en los PCAP para que pueda utilizarse por los operadores económicos.

Como ya hemos puesto de manifiesto anteriormente, las Directivas sobre contratos públicos no exigen que la persona que celebre un contrato con una entidad adjudicadora sea capaz de realizar directamente la prestación pactada con sus propios recursos para que pueda recibir la calificación de contratista de un contrato público de obras (en este sentido, las sentencias de 14 de abril de 1994, Ballast Nedam Groep, C-389/1992, apartado 13, y de 2 de diciembre de 1999, Holst Italia, C-176/1998, apartado 26). Esto explica , por ejemplo, que un operador económico que forma parte de un grupo empresarial pueda utilizar la capacidad económica, financiera o técnica de otras sociedades del grupo en apoyo de su inscripción y de constatación de solvencia adecuada suficiente (criterio por la Sentencia TJUE de 10 de octubre de 2013, Swm Construzioni 2 Spa C-94/12). Línea jurisprudencial confirmada en la STJUE 18 de diciembre de 2007, Frigerio Luigi & C, y en la STJUE de 23 de diciembre de 2009, CoNISMa, que reconoce que : *“tanto de las normas comunitarias como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que puede licitar o presentarse como candidato toda persona o entidad que, a la vista de los requisitos previstos en un anuncio de licitación, se considere apta para la ejecución del concurso público, directamente o recurriendo a subcontratación”*

Así, la posibilidad de que un candidato o un licitador recurriera a las capacidades de una o varias entidades terceras, además de a su propia capacidad, para cumplir los criterios establecidos por el poder adjudicador, es conforme al marco normativo vigente, tal y como indica la Sentencia TJUE de 10 de octubre de 2013, Swm Costruzioni 2 y Mannochi Luigino (apartado 30). Según esta misma jurisprudencia, dichas disposiciones reconocen a los operadores económicos el derecho a basarse, para un contrato determinado, en las capacidades de otras entidades – *independientemente de la naturaleza jurídica de los vínculos que tengan entre ellas-* , siempre que demuestren ante el poder adjudicador que dispondrán de los medios

necesarios para ejecutar dicho contrato (véase la sentencia de 14 de enero de 2016, Ostas Celnieks, C- 234/14, apartado 23). En lo referente al ámbito de los órganos consultivos o tribunales de recursos contractuales se puede destacar el informe 23/2013, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, afirma:

(...

El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid ha indicado en la Resolución 18/2014, de 29 de enero, que, “Si bien es posible integrar la clasificación con medios externos, debe asimismo tenerse en cuenta que la valoración como suficiente de esta fórmula de integración de solvencia queda condicionada a que el licitador demuestre que dispondrá de los medios necesarios para la ejecución del contrato, correspondiendo a la entidad adjudicadora comprobar que el licitador podrá efectivamente utilizar los medios de todo tipo que haya invocado. La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón en su informe 29/2008, de 10 de diciembre señala que la “Directiva indica expresamente que la admisibilidad de la integración de solvencia con medios externos queda condicionada a que el licitador demuestre que dispondrá de los medios necesarios para la ejecución del contrato. En ese mismo sentido la jurisprudencia del TJCE hace hincapié en que corresponde a la entidad adjudicadora comprobar que el licitador podrá efectivamente utilizar los medios de todo tipo que haya invocado, y que esa disponibilidad no se presume, por lo que el órgano al que corresponda apreciar la solvencia de los licitadores o candidatos presentados a un procedimiento de adjudicación deberá examinar minuciosamente las pruebas aportadas por el licitador al objeto de garantizar a la entidad adjudicadora que en el periodo al que se refiere el contrato el licitador podrá efectivamente utilizar los medios de todo tipo invocados”. En todo caso, la integración de la solvencia en este tipo de contratos de servicios, necesariamente requiere acreditar, como se ha indicado anteriormente , que dispone efectivamente de los medios necesarios para el cumplimiento del contrato (Resolución Tribunal de Contratación Pública de Madrid 103/2016, de 1 de junio).

No genera dudas la posibilidad de integrar la solvencia con medios externos , mayores problemas plantea qué requisitos formales son necesarios para llevar a caso esa integración, ¿todo tipo de solvencia se puede integrar? , ¿ es preciso que el licitador que se apoya en recursos de otras empresas disponga de un mínimo de solvencia? , es decir, ¿ se puede suplir el 100% de solvencia?

Estas cuestiones serán estudiadas en los próximos apartados pero debemos de partir de un hecho fundamental o mejor dicho de una “premisa” de partida, esta viene dada por la sentencia de Tribunal Supremo (STS 2757/2021- ECLI:ES:TS:2021:2757) resolviendo un recurso de casación donde se analiza los requisitos relativos a la exigencia de acumulación de solvencia en la contratación pública.

Esta sentencia con fundamento en el derecho europeo de la contratación pública (STJUE de 3 de junio de 2021 -asunto C-210/20-), recuerda que **el concepto de «operador económico» debe interpretarse en un sentido amplio y desde una perspectiva funcional y no formal. Y, además, que resulta de aplicación en la decisión de valorar la exigencia de solvencia el principio de proporcionalidad. Así, se afirma que:**

“A modo de recapitulación, bien puede decirse que en el Derecho de la Unión Europea se advierte una clara tendencia a favorecer el acceso a la licitación de los contratos, contemplándose para ello mecanismos por medio de los cuales las empresas puedan integrar o sumar sus capacidades o acudir a la utilización de medios ajenos a la propia empresa (principio de complementariedad de las capacidades y principio de funcionalidad), dejando claro la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que en la interpretación de esos mecanismos por parte del poder adjudicador debe imperar el principio de proporcionalidad. Aunque, según hemos visto, esa misma jurisprudencia del Tribunal de Justicia admite que en determinados casos -y siempre dentro del margen que permita el citado principio de proporcionalidad- el contrato sea considerado indivisible y se excluya la posibilidad de agrupar o acumular las capacidades y experiencias de distintos operadores económicos”.

Y en el asunto concreto resuelve que *“esta Sala considera que negar la posibilidad de que se acumulen o sumen las capacidades técnicas de las empresas que concurren juntas a la licitación resulta carente de justificación y vulnera los principios de funcionalidad, de complementariedad de las capacidades y de proporcionalidad que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia a la que ya nos hemos referido, deben imperar en la interpretación de esos mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico precisamente para favorecer el acceso de las empresas a la contratación pública”.*

Del criterio fijado por el Tribunal Supremo se puede concluir que hay que insistir en la necesidad de impulsar modelos de participación en las licitaciones que superen las inercias restrictivas, a favor del concepto funcional de operador económico que integre solvencia con recursos ajenos (art. 75 LCSP). Este precepto legal permite que, para acreditar y completar su solvencia, los licitadores puedan basarse en la solvencia de otras empresas, independientemente de la naturaleza jurídica de los vínculos que tengan con ellas (en el supuesto de personas jurídicas dominantes de un grupo de sociedades se podrán tener en cuenta las sociedades pertenecientes al grupo, siempre y cuando aquéllas acrediten que tienen efectivamente a su disposición los medios, pertenecientes a dichas sociedades, necesarios para la ejecución de los contratos). Se trata de un derecho de los potenciales licitadores que ni tiene que ser previsto, ni puede ser limitado mediante el pliego de la licitación. Y que no se limita, en modo alguno, a empresas de un mismo grupo empresarial. **La explicación es que prima un concepto funcional, y no formal, del contratista (operador económico, en la terminología de**

las Directivas de contratación pública). Este criterio de integración de solvencia está llamado en la práctica a jugar una gran importancia pues permitiría que realmente se seleccione a las empresas más capaces desde una visión global del contrato, con lo que, a la vez que garantizar una verdadera concurrencia, se favorecería el mejor cumplimiento de la prestación contractual, evitando, por lo demás, los característicos problemas que se derivan siempre que este aspecto se difiere a la fase de ejecución.

3.4. Límites a la integración de solvencia

Los primeros límites a la integración de solvencia con medios externos provienen de la propia redacción del artículo 75, que requiere la disposición efectiva durante toda la ejecución del contrato de los medios que hemos integrado en nuestra solvencia; pero la norma esta trufada de requisitos o límites para la integración de la solvencia con medios externos, entre los cuales queremos destacar los siguientes:

- El artículo 75 prevé que la entidad a la que se recurra para acreditar la solvencia no puede estar incurso en una prohibición de contratar. El cumplimiento de este requisito exige que, al presentar la proposición por el licitador, la entidad que facilita los medios declare el cumplimiento de esta circunstancia, lo que lleva aparejada la necesidad de que presente una Declaración Europea Única de Contratación (DEUC), o declaración que la sustituya, en la que ponga de manifiesto que dispone de los medios de solvencia que va a facilitar al licitador para participar en el procedimiento y, además, que no se encuentra incurso en prohibición de contratar (artículo 140.1.c de la Ley 9/2017). También en relación al artículo 150.2 LCSP “ *Una vez aceptada la propuesta de la mesa por el órgano de contratación, los servicios correspondientes requerirán al licitador que haya presentado la mejor oferta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 para que, dentro del plazo de diez días hábiles, a contar desde el siguiente a aquel en que hubiera recibido el requerimiento, presente la documentación justificativa de las circunstancias a las que se refieren las letras a) a c) del apartado 1 del artículo 140 si no se hubiera aportado con anterioridad, tanto del licitador como de aquellas otras empresas a cuyas capacidades se recurra ...*”
- La Ley 9/2017 establece también un límite a la integración de solvencia cuando esta se refiere a los títulos de estudios y profesionales, a los que hace referencia el artículo 90.1.e) de la Ley 9/2017, o a la experiencia profesional pertinente, en el sentido de que las empresas únicamente podrán recurrir a las capacidades de otras entidades, si estas van a ejecutar las obras o prestar los servicios para los cuales son necesarias dichas capacidades.

- Como tercera limitación, la norma prevé la posibilidad de vincular al cedente de la solvencia con la posterior ejecución del contrato. En este sentido, el artículo 75 de la Ley 9/2017, prevé que cuando una empresa recurra a las capacidades de otras entidades en lo que respecta a los criterios relativos a la solvencia económica y financiera, los poderes adjudicadores podrán exigir (a través de los PCAP) formas de responsabilidad conjunta entre aquella entidad y la cedente en la ejecución del contrato, responsabilidad que incluso puede llegar a tener carácter solidario.
- Finalmente, la norma regula una limitación de forma indirecta. Así, en el caso de los contratos de obras, los contratos de servicios, o los servicios o trabajos de colocación o instalación en el contexto de un contrato de suministro, los poderes adjudicadores podrán exigir que determinadas partes o trabajos, en atención a su especial naturaleza, sean ejecutadas directamente por el propio licitador o, en el caso de una oferta presentada por una unión de empresarios, por un participante en la misma, siempre que así se haya previsto en el correspondiente pliego con indicación de los trabajos a los que se refiera. En estos casos, dado que se trata de partes de los trabajos que deben ser ejecutadas directamente por el adjudicatario, no cabe la posibilidad de integrar la solvencia con medios ajenos, en particular, respecto de aquellas prestaciones que se vinculen a títulos de estudios y profesionales, o a la experiencia profesional pertinente, puesto que en este último caso, únicamente podrán recurrir a las capacidades de otras entidades si estas van a ejecutar las obras o prestar los servicios para los cuales son necesarias dichas capacidades, circunstancia que resulta incompatible con la ejecución de los trabajos directamente por el adjudicatario.

4. Requisitos formales necesarios para acreditar la integración de solvencia

Esta es una de las preguntas que nos hemos hecho anteriormente y que vamos a intentar dar respuesta, el propio artículo 75 LCSP menciona “ *siempre que demuestre que durante toda la duración de la ejecución del contrato dispondrá efectivamente de esa solvencia y medios, y la entidad a la que recurra no esté incurso en una prohibición de contratar*” sigue el artículo en su punto 2.

“2. *Cuando una empresa desee recurrir a las capacidades de otras entidades, demostrará al poder adjudicador que va a disponer de los recursos necesarios mediante la presentación a tal efecto del compromiso por escrito de dichas entidades.*”

El compromiso a que se refiere el párrafo anterior se presentará por el licitador que hubiera presentado la mejor oferta de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145, previo requerimiento cumplimentado de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 150, sin perjuicio de lo establecido en el apartado 3 del artículo 140.

La redacción del artículo 75 LCSP no fija la forma que debe de tener ese compromiso, en este sentido se han pronunciado el TACRC (Resoluciones 152/2013 y 525/2016, entre otras), si bien *“la correcta interpretación del artículo 63 exige reconocer que es imprescindible para acreditar la solvencia (...) la existencia de una prueba efectiva de que se dispone de los medios”, “no existe limitación a la forma en que aquella acreditación podrá llevarse a cabo, siempre de conformidad con lo que el órgano de contratación haya establecido en los pliegos acepados por el licitador”*,

Debe señalarse que la doctrina administrativa, y particularmente el TACRC, ha venido interpretando que los compromisos de aportación de solvencia con medios externos deben cumplir una serie de requisitos para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 75 de la LCSP, siendo relevante la Resolución 152/2013 del TACRC, de 18 de abril, en la misma se abordaba la cuestión de si, a tales efectos, resultaba suficiente con un documento en el que la entidad portadora de solvencia declaraba que tenía a disposición de la entidad licitadora *“la totalidad de esos medios personales, materiales y económicos, a los efectos de la acreditación de la solvencia económica y técnica (conforme a lo dispuesto en el artículo 63 del Real Decreto Legislativo 3/2011 y a los acuerdos adoptados por las mismas) en toda clase de contratos dictados por Administraciones Públicas, así como para la ejecución de aquellos contratos que les fueron finalmente adjudicados y en los que haya ----- valor la disponibilidad de dichos medios”*. A este respecto, el TACRC señala que *“En opinión de este Tribunal este compromiso sólo puede calificarse como genérico, ya que en el mismo, en ningún momento, se menciona el contrato para el cual se ponían a disposición del recurrente, de una manera concreta, los medios de la otra sociedad del Grupo. El hecho de que el documento fuera confeccionado con posterioridad a la presentación de la documentación inicial por el licitador excluido no implica que ese acuerdo fuese específico para el presente contrato que es lo que en opinión de este Tribunal, debió haber acreditado la recurrente. Además, con la documentación aportada en el trámite de subsanación no se encuentra ese acuerdo, que debe ser específico y concreto para el contrato de que se trate”*.

En la misma línea la Resolución número 13/2016 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en la que hace referencia a una del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid en su Resolución de 29 de enero de 2014 (Resolución 18/2014, Recurso 222/1013):

“...en cuanto a la clasificación aportada por parte de la compañía Consenur S.L. y siendo que esta última no pertenece al grupo empresarial de FCC, hemos de estar, de nuevo, al tenor de lo establecido en el citado artículo 63 del TRLCSP, que permite al empresario basarse en la solvencia y medios de otras entidades ajenas, independientemente de la naturaleza jurídica de los vínculos que tenga con ellos, siempre que demuestre que, para la ejecución del contrato, dispone efectivamente de esos medios. Por lo tanto, este artículo amplía la posibilidad de utilizar o integrar la solvencia más allá del concepto de grupo empresarial al que nos hemos referido anteriormente.

Corresponde por tanto a cada licitador en caso de que se pretenda integrar tal solvencia aportar los documentos acreditativos de los contratos, acuerdos, convenios o cualquier otra operación que permita la comprobación de que dispone de los medios de otra empresa y por ende tener por suficiente la clasificación exigida. Dicho requisito no fue probado con la presentación de la documentación oportuna, no siendo suficiente una mera declaración de cesión de la clasificación si además no se concreta cómo se realizará el compromiso de puesta a disposición efectiva de los medios con que cuenta la empresa. (...) Si bien es posible integrar la clasificación con medios externos, debe asimismo tenerse en cuenta que la valoración como suficiente de esta fórmula de integración de solvencia queda condicionada a que el licitador demuestre que dispondrá de los medios necesarios para la ejecución del contrato, correspondiendo a la entidad adjudicadora comprobar que el licitador podrá efectivamente utilizar los medios de todo tipo que haya invocado.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón en su informe 29/2008, de 10 de diciembre señala que la «Directiva indica expresamente que la admisibilidad de la integración de solvencia con medios externos queda condicionada a que el licitador demuestre que dispondrá de los medios necesarios para la ejecución del contrato. En ese mismo sentido la jurisprudencia del TJCE hace hincapié en que corresponde a la entidad adjudicadora comprobar que el licitador podrá efectivamente utilizar los medios de todo tipo que haya invocado, y que esa disponibilidad no se presume, por lo que el órgano al que corresponda apreciar la solvencia de los licitadores o candidatos presentados a un procedimiento de adjudicación deberá examinar minuciosamente las pruebas aportadas por el licitador al objeto de garantizar a la entidad adjudicadora que en el periodo al que se refiere el contrato el licitador podrá efectivamente utilizar los medios de todo tipo invocados»”.

En todo caso, cuando una empresa desee recurrir a las capacidades de otras entidades, debe demostrar ante al órgano de contratación que va a disponer de los recursos necesarios, a cuyo efecto deberá presentar el compromiso por escrito de ambas entidades, si bien, dicha presentación se efectuará por el licitador que hubiera presentado la mejor oferta, de

conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 de la Ley 9/2017, previo requerimiento cumplimentado de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 150 de la citada ley, sin perjuicio de lo establecido en el apartado 3 del artículo 140 del mismo texto legal. Así, una simple declaración de quien se presenta como representante de su empresa matriz, no permite tener por suficientemente justificada la efectiva disponibilidad de los medios de esa otra sociedad, como nos recuerda el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) en su resolución 393/2016, en la que se puede leer

«(...) forzoso será concluir en que la documentación aportada por Polytech Domilens, S.L. resulta insuficiente para acreditar su solvencia. Y ello no ya solo por cuanto la simple declaración de quien se presenta como representante de su empresa matriz no permita tener por suficientemente justificada la efectiva disponibilidad de los medios de esa otra sociedad, sino además, y muy especialmente, por la circunstancia de ser en este caso los medios acreditativos de la solvencia elementos íntimamente vinculados a la propia empresa, al venir referidos, en cuanto a la solvencia técnica, a la experiencia acreditada mediante los suministros realizados en ejercicios anteriores, aspecto que no puede justificarse por la experiencia de otra empresa distinta, máxime cuando, en contra del principio que ya hemos apuntado, el propio licitador no acredita una mínima solvencia propia, remitiéndose íntegramente a la correspondiente a la sociedad alemana de la que es filial. Y lo mismo cabe decir, a mayor abundamiento, y aunque no se cuestione por el recurrente por la falta de información ya resaltada, en cuanto a la solvencia económica y financiera, que no puede justificarse simplemente a través del contenido de las cuentas anuales de la sociedad matriz (ello siempre además en la mejor de las hipótesis para este licitador, esto es, teniendo por cierta esta condición, sobre la que, conviene puntualizar, más allá de la declaración presentada en tal sentido y del indicio que supone la coincidencia en la denominación social, no se aporta documentación justificativa)».

En la misma línea, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Andalucía, en su resolución 151/2017, puso de manifiesto que, para la admisión de la acreditación de la solvencia mediante medios externos o ajenos, no es suficiente la pertenencia a un mismo grupo empresarial, a pesar de que ambas empresas tengan en común la pertenencia a unos mismos socios o dueños, ya que lo determinante es que se acredite la efectiva disposición de los medios externos para la ejecución del presente contrato. El mismo Tribunal, en su resolución 280/2017, consideró que la aportación de las cuentas consolidadas de otra empresa que no es la adjudicataria, aunque sea del mismo grupo empresarial y socio único de la adjudicataria, no es suficiente, debiendo acompañar cualquier documento probatorio que permita constatar la integración de la solvencia económica exigida y la disponibilidad efectiva de esos medios para la ejecución del contrato. Así, esta última resolución establecía que

« (...) la mera aportación de las cuentas consolidadas de 2015 de otra empresa que no es la adjudicataria, por mucho que se trate del socio único de esta y de sociedad dominante de un

grupo de sociedades, tenía que haber ido acompañada de cualquier documento probatorio que permitiera constatar la integración de la solvencia económica exigida, lo que no consta que se haya efectuado y sin que, una vez transcurrido el plazo de subsanación concedido, pueda ya conferirse nuevo plazo a tal fin.

Al respecto, el artículo 63 del TRLCSP regula la integración de la solvencia con medios externos, pero establece, como condición necesaria para que la misma opere, que el licitador que acuda a completar su solvencia con medios de otras entidades demuestre la disponibilidad efectiva de esos medios para la ejecución del contrato. De ahí que el apartado 6.3 del PCAP establezca que «(...)En este caso, deberá aportarse certificado emitido por el órgano de dirección de la empresa que preste la citada solvencia, acreditativo de tal circunstancia y copia del documento que, asimismo, acredite el vínculo entre dicha empresa y el/ la licitador/a (...)».

Asimismo, hemos de indicar que si bien la jurisprudencia europea (v.g. la Sentencia del TJUE, de 14 de enero de 2016, dictada en el asunto C-234/14) acoge una interpretación amplia en cuanto al modo elegido por los operadores económicos para probar la integración de su solvencia, exige que, en todo caso, quede demostrada la disponibilidad efectiva de los medios necesarios para la ejecución del contrato. »

La acreditación tampoco se satisface con una simple declaración sino que debe llevar aparejada la posibilidad real de utilizar los medios que, perteneciendo a otra entidad, se aportan al contrato. Dicha acreditación resulta exigible incluso en el caso de las filiales, como nos recuerda el TACP de Madrid en su resolución 164/2017, en la que establece que

«La posibilidad de acreditar tanto la solvencia como la adscripción de medios al contrato que constituye un plus de solvencia, como ha señalado este Tribunal de forma reiterada, tiene por objeto garantizar que las licitadoras tienen la capacidad para ejecutar tanto económica como técnicamente las prestaciones objeto del contrato, bien por sí mismas, bien mediante la aportación de los medios de sus filiales o empresas terceras. Pero esta posibilidad obviamente no se satisface mediante un mero formalismo consistente en una declaración al respecto sino que debe llevar aparejada la posibilidad real de utilizar los medios, técnicos, económicos o profesionales, que aun perteneciendo a otra entidad se aportan para la ejecución del contrato. Esta posibilidad real se traduce en el caso de filiales en la estructura de dependencia de la filial respecto de la principal, con lo que a la postre los medios exigidos de forma indirecta son de la empresa principal o mediante cualquier documento que acredite su efectiva disponibilidad en el caso de terceras empresas como contratos o compromisos de arrendamiento, puesta a disposición o semejantes».

Finalmente cabe indicar que, como medio de acreditación, no resultan válidas las cartas de apoyo financiero, como pone de manifiesto el TACRC en sus resoluciones 152/2013 y 11/2012,

dado que estas cartas, incluso aunque sean del grupo, no suponen la asunción de ninguna obligación concreta, lo que exigen estas Resoluciones del TACRC es que el compromiso de aportación de solvencia con medios externos se refiera específicamente al contrato para cuya solvencia se acude a esos medios externos, extremo que es coherente con el tenor literal del artículo 75 LCSP, que establece que el licitador tiene que demostrar que, para la ejecución del contrato dispone efectivamente de esos medios.

Como dice Juan Carlos Gris González , Secretario General de la Diputación Provincial de Zamora en su estudio - **la Integración de la Solvencia con medios externos en los contratos del sector público**- *“En todo caso, los vínculos entre el operador económico y el ente externo pueden instrumentalizarse –como ya se apuntó– a través de cualquiera de los sistemas legitimados en Derecho, siendo lícitos, en consecuencia, tanto los oportunos acuerdos o convenios celebrados de conformidad con la normativa legal aplicable al caso, como las declaraciones evacuadas al efecto por parte de los representantes de la entidades externas con poder bastante (siempre que se justifique la suficiencia del poder para adquirir tales compromisos). Por el contrario, no sería una vía adecuada para hacer efectivos los susodichos compromisos la mera manifestación del licitador invocando la disposición de medios ajenos, ya que –como es evidente– aquí no estaría enteramente asegurada la accesibilidad de este a los recursos alegados _*

5. Condiciones de solvencia que pueden ser integradas con medios externos.

El artículo 75 de la Ley 9/2017 prevé que, para acreditar la solvencia necesaria para celebrar un contrato determinado, el empresario podrá basarse en la solvencia y medios de otras entidades. La ley contempla específicamente, en su apartado tercero, la posibilidad de recurrir a las capacidades de otras entidades en lo que respecta a los criterios relativos a la solvencia económica y financiera. Por tanto, se puede acreditar cualquier tipo de solvencia a través de medios de terceros, es decir, tanto la solvencia económica financiera como la técnica o profesional.

Debemos de partir del hecho que ninguna de las redacciones de este artículo a lo largo de los distintos textos normativos han fijado expresamente ningún límite al respecto.

5.1 Referencias derivadas del Tribunal Administrativo Central de Recurso Contractuales.

El Tribunal ha establecido a través de varias resoluciones que “ *el recurso a medios de otras empresas ha de entenderse limitado por la naturaleza del medio elegido por el órgano de contratación para acreditar la solvencia, de manera que no será posible invocar el artículo 63*

TRLCSP cuando dicho medio se refiera a aspectos propios o intrínsecos de la organización o funcionamiento de las empresas” (Resoluciones 281/201 y 34/207).

En cuanto a la determinación de qué aspectos se entiende que son *"propios e intrínsecos de la organización y funcionamiento de las empresas"*, el TACRC interpreta que *"la integración de la solvencia con medios externos debería limitarse a aquellos requisitos de solvencia basados en la disponibilidad de medios personales o materiales, pero no a aquéllos ligados a cualidades del propio licitador tales como la experiencia o la buena ejecución de contratos anteriores"*, negando también la posibilidad de integrar con medios externos los requisitos acreditativos del cumplimiento de las normas de garantía de calidad y de gestión medioambiental a que hacen referencia los artículos 93 y 94 de la LCSP (Resoluciones 254/2011, 238/3013, 531/2013 y 607/2014, entre otras), y sin cuestionar la posibilidad de integrar con medios externos las condiciones de solvencia económica y financiera.

No obstante lo anterior, debe señalarse la Resolución 482/2013, que tuvo por objeto un caso en el que se planteaba la posibilidad de que un licitador integrase la experiencia requerida en los pliegos con la de las entidades a las que pretendía subcontratar parte del objeto del contrato en caso de resultar adjudicataria. Dicha resolución, sin hacer ya referencia a la forma concreta en la que los pliegos recogían la experiencia como medio de acreditación de la solvencia técnica (si bien en el contrato analizado en dicha resolución la experiencia se recogía de una forma similar a como estaba recogida en los pliegos analizados por la Resolución 117/2012), acepta la integración del requisito de experiencia con medio externos siempre que se acredite por el licitador un mínimo de experiencia propia. Así, dicha resolución establece que *"el órgano de contratación deberá valorar, de modo prioritario, para acreditar la experiencia exigida en el pliego, los documentos acreditativos de experiencia propia de los licitadores, siendo la experiencia de los posibles subcontratistas valorable sólo como complementaria de modo razonable en atención al porcentaje permitido de subcontratación y a la naturaleza de la actividad que se va a subcontratar, en relación con la experiencia acreditada por tales empresas no licitadores"*.

Pero en este punto debe tenerse en cuenta especialmente la Sentencia de la Audiencia Nacional de 25 de febrero de 2015 (Rac. 463/2013), que resuelve un recurso contencioso-administrativo interpuesto precisamente contra la Resolución 482/2013 del TACRC.

Dicha sentencia establece de forma clara lo siguiente:

Por un lado, que la experiencia es un requisito de solvencia técnica que puede ser objeto de integración con medios externos, realizando a tal efecto las siguientes consideraciones:

“En realidad, la literalidad del art. 83 (TRLCSP) no resuelve el problema planteado, pues se refiere a la "solvencia y medios de otras entidades", expresiones (... que no utilizan el término "experiencia", aunque parece lógico y así lo anticipamos, que si se permite la integración de la solvencia económica, técnica y profesional, parece razonable entender que estas últimas - técnica y profesional-, también comprenden la experiencia, difícilmente separable de aquellas. (...) La Sala concluye, por lo expuesto, que la Directiva Comunitaria al regular la integración de la solvencia por medios externos, se refiere tanto a la solvencia económica y financiera, como a la técnica y a la profesional, incluida en esta última la experiencia", señalando además que "En esta línea de interpretación amplia también cabe citar la SAN de 16 de marzo de 2011 {Rec.71/2010} o la más reciente SAN de 4 de noviembre de 2013 (Rec. 444/2012)".

Así, señala que *“Por lo tanto, los "operadores económicos" pueden alegar la experiencia profesional de otras entidades, si ben únicamente cuando estas últimas van a ejecutar las obras o prestar servicios para los que sean necesarias dichas capacidades", extremo este último al que llega la sentencia no por la normativa aplicable al asunto que es objeto de la misma, sino por vía de interpretación, de la regulación que sobre esta cuestión se contiene en la nueva Directiva 2014/24/ UE, que no era aplicable a dicho asunto por razones de temporalidad, pero que a juicio de la Audiencia - “ aunque no sea de aplicación parece razonable acudir a la misma a efectos de interpretar el alcance de la normativa anterior”*

Y por otro lado, dicha sentencia establece de forma clara que, a efectos de poder integrar con medios externos los requisitos de solvencia basados en la experiencia, no resulta necesario que el licitador acredite un mínimo de experiencia propia, y procede a anular, por este motivo, la Resolución 482/2013 del TACRC, a cuyo efecto establece lo siguiente:

”Por lo tanto, el TACRC, al realizar una interpretación que condiciona la valoración de la experiencia de las empresas subcontratadas a la previa existencia de experiencia propia, realiza una interpretación contraria a la normativa de la Unión Europea la cual no permite tal condicionamiento y valora de forma amplia la experiencia de otras entidades a las que acude el operador económico, pues lo esencial es que el operador económico con sus propios recursos o a través de la subcontratación ,siempre que presente las garantías adecuadas al respecto, sea capaz de realizar en forma adecuada el conjunto de prestaciones que integran el contrato".

Pues bien, con posterioridad a esta sentencia, el TACRC ha admitido el criterio objeto de la misma en su Resolución 1157/2015, que hace referencia expresa a dicha sentencia como una de las *“circunstancias que deben llevarnos a una solución distinta”* a la adoptada en sus Resoluciones 254/2011 y 482/2013, antes citadas, y en la que dicho Tribunal acepta expresamente la integración de la experiencia con medios externos sin exigir que el licitador acredite un mínimo de experiencia propia.

No obstante, debe de señalarse en este punto que todavía hay alguna resolución posterior del TACRC que, a pesar del pronunciamiento de la Audiencia Nacional y de la citada Resolución 1157/2015 ha resuelto en contra de la aceptación de medios externos para acreditar la experiencia, “*máximo cuando (...) el propio licitador no acredita una mínima solvencia propia*”. Este es el caso de la Resolución 393/2016, que, no obstante, no hace referencia alguna a efectos de contradecirlas o aportar argumentos en contra que le sirvan de fundamento-, ni a la sentencia de la Audiencia Nacional ni a la Resolución 1157/2015, sino que únicamente hace referencia a las resoluciones iniciales del TACRC anteriores a estas.

A lo anterior hay que añadir que otros órganos administrativos mantienen en relación con esta cuestión un criterio acorde con el de la citada sentencia de la Audiencia Nacional y divergente con el establecido inicialmente por el TACRC.

5.2 Referencias derivadas de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa

A este respecto, debe mencionarse en primer lugar a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA), que ha abordado esta cuestión en su informe 45/2002, de 28 de febrero, y en su informe 20/2010, de 24 de noviembre.

En el primero de esos informes, que fue elaborado antes de la entrada en vigor de la Directiva 2004/18/CE, la JCCA distinguía entre los criterios de solvencia económica y financiera, respecto de los que no permitía la integración con medios externos, y los criterios de solvencia técnica, en particular la experiencia, respecto de los que sí permitía dicha integración con medios externos en los siguientes términos:

"No obstante, cabe señalar una importante previsión, en el sentido de especificar qué medios son susceptibles de tal valoración, toda vez que aquellos que se refieren a aspectos propios de esos organismos o empresas distintos es evidente que no pueden ser admitidos a tal fin. Tal es el caso de la acreditación de la solvencia financiera mediante referencias a empresas u organismos distintos, pues se trata de una referencia inequívocamente unida a la empresa no sustituible por referencias externas. Así, el informe de instituciones financieras o el seguro de riesgos profesionales o las cuentas anuales, que en todo caso estarán referidas a elementos o partidas consignadas en las mismas, a que se refiere los apartados a) y b) del artículo 16 de la Ley, por tratarse de medios directamente relacionados con una empresa y que carecen de valor para acreditar la solvencia de empresas distintas. Sin embargo, la disponibilidad de personal técnico cualificado, de medios materiales tales como maquinaria, material, instalaciones y equipo técnico, de la experiencia exigida pueden ser acreditadas mediante las citadas referencias a medios de otras empresas"

En su informe 20/2010, la JCCA flexibiliza el criterio anterior con base en lo dispuesto en la nueva regulación que sobre esta materia introdujo la Directiva 2004/18/CE, que incluye

expresamente una referencia a la posibilidad de integrar con medios externos los requisitos de solvencia económica y financiera. Así, el citado informe 29/2010 -apartados 3 y 4- distingue entre:

- los requisitos de solvencia (tanto económica y financiera como técnica) contemplados en los artículos 87 y ss de la LCSP- artículos 64 a 68 de la entonces vigente LCSP-, respecto de los que acepta expresamente la integración con medios externos sin establecer ningún tipo de límite al respecto, tampoco en relación con el requisito de experiencia. al que menciona expresamente;
- los requisitos acreditativos del cumplimiento de las normas de garantía de calidad y de gestión medioambiental contemplados en los artículos 90 y 91 de la LCSP -artículos 69 y 70 de la entonces vigente LCSP-, respecto de los que no acepta la citada integración con medios externos por entender que “se refieren a características intrínsecas de cada empresa que afectan básicamente a las peculiaridades de su funcionamiento”, de donde se desprende que la JCCA entiende que la experiencia no es una condición intrínseca que afecte a las peculiaridades de funcionamiento de los licitadores, y que tampoco lo son las restantes condiciones de solvencia técnica o económica.

En concreto, dicho informe establece lo siguiente:

“A este respecto, entiende la Junta Consultiva de Contratación Administrativa que hay una diferencia esencial entre las exigencias relacionadas con la solvencia, contenidas en los artículos 84 a 88, y los requisitos a que se refiere los artículos 69 y 70 de la Ley de Contratos del Sector Público. En efecto, mientras los primeros se refieren básicamente a los medios de carácter financiero, a la experiencia y a los medios personales y materiales de que dispone cada empresa, los otros dos artículos hacen referencia la acreditación del cumplimiento de normas de garantía de calidad y de gestión medioambiental de cada una de las empresas del grupo o de la unión temporal de empresas.”

4. De lo expuesto se deduce claramente que los primeros pueden, mediante su integración, incrementar la solvencia de las empresas, de tal forma que la resultante sea la suma de los medios con que cuenta cada una de ellas o de los pertenecientes a otras empresas si se acredita la disponibilidad por el tiempo necesario. Por el contrario, los certificados a que aluden los artículos 69 y 70 se refieren a características intrínsecas de cada empresa que afectan básicamente a las peculiaridades de su funcionamiento y, por tanto, no pueden ser transferidos de unas a otras”

5.3 Referencias derivadas del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Andalucía

Un criterio incluso más flexible que este último es el que mantienen otros tribunales administrativos de recursos contractuales, siendo especialmente relevante la doctrina del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Andalucía (TARCJA).

Así la Resolución 158/2013 coincidente con la Resolución 148/2013 establece que cualquier condición o requisito de solvencia puede ser objeto de integración con medios externos, incluyendo los certificados acreditativos del cumplimiento de las normas de garantía de calidad y de gestión medioambiental.

A tales efectos , dicha Resolución parte del hecho de que ni el tenor literal del artículo 63 del TRLCSP, ni el de los correlativos de la Directiva 2004/18/CE sobre contratación pública (artículos 47.2 para la solvencia económica y financiera y el artículo 48.3 para la solvencia técnica) establecen expresamente un límite a las condiciones o requisitos de solvencia que pueden ser objeto de integración con medios externos, señalando que *“ hemos de tener en presente que la integración de la solvencia empresarial con medios de otras entidades ha sido abordado en términos muy amplios por la jurisprudencia comunitaria(...).Asimismo, la regulación de esta materia en la Directiva 2004/18/CE no es en absoluto restrictiva”*

Así, tras reproducir los artículo 47.2 y 48.3 de la citada Directiva, dicha resolución establece lo siguiente:

“ Así pues, la literalidad de los preceptos expuestos no señala restricciones ab initio a la posibilidad de integración de la solvencia tanto económica como técnica , exigiendo, eso,sí, que el licitador demuestre ante el poder adjudicador que dispondrá de esos medios ajenos. En definitiva, el énfasis de la Directiva radica en ella demostración por el licitador de que dispone efectivamente de los medios de otras entidades, pero no en los medios concretos que pueden ser objeto de integración.”

En iguales términos se redacta el artículo 75 de la LCSP, precepto que incorpora a nuestro ordenamiento el contenido del artículo 63 de la Directiva 2004/18/CE, y de cuyo tenor no cabe deducir limitación en los medios de solvencia que pueden ser integrados o completados, con tal que se demuestre su disposición efectiva por el licitador de que se trate”

Habida cuenta de las consideraciones anteriores, la citada resolución de TARCJA concluye que *“una vez acreditado un mínimo de solvencia con medios propios, el licitador podrá, en principio y sin perjuicio del análisis que se efectúe en cada supuesto concreto, completar o integrar con medios ajenos el resto de la solvencia exigida en los pliegos que rigen la licitación, sin más limitación que la derivada de la acreditación efectiva de la disposición de esos medios para la ejecución del contrato”*

Esta es la doctrina consolidada del TARCJA que ha mantenido este criterio en numerosas resoluciones posteriores (242/2016, 273/2016 y 151/2017).

Desde mi punto de vista la conclusión a la que llega el TARCJA de que es necesaria acreditar una solvencia mínima con medios propios por parte del licitador supondría que aquellas entidades que aporten un porcentaje mínimo, meramente testimonial, como por ejemplo un 5% de solvencia por medios propios cumpliría con sus resoluciones lo que llevaría a tener que fijar en los pliegos ese porcentaje mínimo a efecto de que no fuera el cumplimiento de un requisito meramente formal, esto generaría no pocas dudas jurídicas, supondría una regulación ex novo del artículo 75 LCSP .

5.4 Referencias derivadas de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón

En este mismo sentido cabe también destacar la doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, que en su informe 29/2008, de 10 de diciembre (cuya fundamentación y conclusiones son expresamente compartidas por el Tribunal Administrativo de Contratos Público sde Aragón en su Acuerdo 11/2012, de 16 de marzo) establece lo siguiente.

“De la dicción literal de estos preceptos se deduce que sin lugar a duda, la integración de la solvencia por medios externos a la que se refiere el artículo 52 LCSP (63 TRLCSP) es aplicable para acreditar tanto la solvencia técnica y profesional como la económica o financiera, y que la mención que se hace en ese artículo a los medios para la ejecución del contrato no puede utilizarse para interpretarlo restrictivamente en el sentido de que solo la capacidad relativa a los medios materiales o personales para la ejecución del contrato podrá completarse con la aportación de los medios de otras entidades”.

En cuanto a la posibilidad de que haya que entender que la integración de la solvencia con medios externos no resulta aplicable cuando se exigen requisitos referidos a circunstancias propias de la empresa que pueden entenderse como “personalísimas”, bien sea la aportación de una declaración de una entidad financiera sobre la solvencia económica del licitador o la acreditación de una determinada experiencia que son los supuestos que se plantean como ejemplos en la consulta, es esta una interpretación que no es conforme con el tenor literal de la Directiva, la cual en los artículos 47.2 y 48.2 se refiere a la acreditación de la capacidad del licitador con medios externos sin establecer diferencias. El apartado primero del artículo 47 enumera como medios para acreditar la solvencia económica o financiera la declaración de solvencia formulada por un banco, la presentación de balances y la declaración sobre volumen de negocio, medios todos ellos que hacen referencia a circunstancias relacionadas con la situación del licitador y no con sus medios materiales o personales, y sobre ellos permite en el apartado segundo la integración de solvencia con medios externos (...)

Por lo tanto en la Directiva 2004/18 no existe a priori, ninguna restricción en relación a los medios en los que se puede completar la solvencia de una empresa con la capacidad de otra, así se desprende también de la Sentencia Holst Italia antes citada que se refiere precisamente a un supuesto en el que se exigían como requisitos de solvencia un determinado volumen de negocio y una experiencia mínima en contratos similares, requisitos que según concluye la sentencia un licitador podrá completar con la capacidad de otras entidades.”

6. Necesidad de acreditar un mínimo de solvencia con medios propios.

Procede analizar en este punto si los licitadores pueden integrar el 100% de su solvencia con medios externos o es necesario que acrediten un mínimo de solvencia con medios propios. A este respecto, debe de comenzarse por señalar que el tenor literal del artículo 75 LCSP no establece expresamente que los licitadores tengan que acreditar un mínimo de solvencia con medios propios.

6.1 Doctrina Administrativa.

El TACRC ha venido entendiendo de forma reiterada (Resoluciones 117/2012 y 607/2014, entre otras) que *“..todo licitador, aunque se valga de medios externos, ha de acreditar un mínimo de solvencia propia(...) tal y como se infiere, además del artículo 24.1 RGLCAP, de los artículos 54.1 (que considera como requisito de aptitud para contratar con el sector público la acreditación de la solvencia económica y técnica o de la clasificación cuando sea exigible) 62.1 (que alude a que los empresarios deberán estar en posesión de las condiciones mínimas de solvencia), 66.1 (que, aun dispensando de la clasificación a los empresarios extranjeros de Estados miembros de la Unión Europea, les exige acreditar la solvencia, ya concurran aisladamente, ya lo hagan en una unión) y 227.2 e) (que impone límites al porcentaje que puede ser objeto de subcontratación , fórmula por excelencia, aunque no única, del recurso a medios externos), todos ellos del TRLCSP”.*

Este también es el criterio que mantiene el TARCA en sus resoluciones 158/2013, 242/2016 y 171/2017, entre otras) que hace suyo el criterio del TACRC, y que señala que, si bien el artículo 63 del TRLCSP *“ no parece establecer limitación a la acreditación de la solvencia con medios externos, debe de tenerse en cuenta que la acreditación de la solvencia es una de las condiciones de aptitud que ha de poseer el empresario para poder contratar con el sector público conforme al (...) artículo 54.1 del TRLCSP y de la interpretación conjunta de ambos preceptos debe de considerarse que, aunque un empresario puede acogerse a la integración de su solvencia con medios externos, es requisito indispensable para contratar con el sector público que acredite un*

mínimo del solvencia con medios propios, pues de lo contrario no se le podría considerar apto para contratar con el sector público, al incumplirse lo dispuesto en el actual artículo 54.1 1 del TRLCSP”.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid (Informe 6/2010 y acuerdo 8/2009, de 10 de junio por el que se analizan diversas cuestiones sobre la contratación pública) se ha pronunciado sobre esta cuestión, interpretando que resulta necesario que los licitadores acredite un mínimo del solvencia con medios propios.

Se puede plantear la cuestión de si para cumplir con el mínimo de solvencia propio exigido por la doctrina administrativa antes citada:

- a) basta acreditar con medios propios un mínimo de uno de los dos tipos de solvencia (económico o técnica), de forma que el otro tipo de solvencia (técnica) pueda ser integrado por medios externos, o
- b) si resulta necesario acreditar con medios propios un mínimo de los dos tipos de solvencia.

A este respecto, debe de tenerse en cuenta que la doctrina administrativa analizada no concreta de forma expresa esta cuestión, dado que en las consideraciones que fundamentan las resoluciones e informes citados con anterioridad se hace referencia únicamente a la necesidad de acreditar con medios propios un mínimo del solvencia en términos generales. No obstante lo anterior, de los elementos que concurren en los casos resueltos por algunas de dichas resoluciones parece desprenderse que el criterio implícito en las mismas es el que resulta necesario acreditar un mínimo de solvencia técnica con medios propios.

En este sentido son especialmente relevantes las Resoluciones 43/2013 y 108/2013 del TARCJA que tienen por objeto dos supuestos similares en los que los pliegos contemplaban único criterio de solvencia técnica. En estos supuestos, el citado Tribunal entendió ajustada a Derecho la exclusión de sendos licitadores que acreditaban con medios propios su solvencia económica y financiera, pero que pretendían integrar completamente con medios externos el citado requisito de solvencia técnica.

De fecha más recientes es la Resolución 528/2021 Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía en la que se resuelve:

“(...) el recurso se interpone contra el acuerdo de la mesa de contratación por el que se excluye la oferta de la recurrente del procedimiento de licitación

(...) se excluye la oferta de la entidad ahora recurrente, por no acreditar de forma suficiente la solvencia económica y financiera exigida en el anexo XIV del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP).

(...) al entender la mesa de contratación que el importe acreditado relativo al volumen anual de negocios es insuficiente para alcanzar la solvencia económica y financiera exigida según el anexo XIV del PCAP.

(...) el recurrente argumenta que la mesa de contratación a la hora de calcular el importe del volumen anual de negocios a efectos de acreditar la solvencia económica y financiera integrada con medios externos, tiene en cuenta solo el correspondiente a una sociedad pero no el correspondiente a las personas cuyos medios también se utilizan para acreditar la mencionada solvencia.

(...) recordar la doctrina de este Órgano con relación a la integración de la solvencia con medios externos, así viene defendiendo este Tribunal (v.g. Resoluciones 277/2018, de 4 de octubre y 303/2019, de 24 de septiembre), con invocación de las Sentencias, de 2 de junio de 2016 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-27/15 Pippo Pizzo y de 25 de febrero de 2015 de la Audiencia Nacional, recurso contencioso administrativo 463/2013, interpuesto contra la resolución dictada por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (recurso 482/2013), una interpretación amplia que abarca todos sus aspectos, tanto la solvencia económica como la técnica, en concordancia con la jurisprudencia europea y las directivas, donde no se prevén límites para la utilización de dicha posibilidad siempre que quede acreditada la disposición de dichos medios.

(...) en principio no existen restricciones ab initio, sin perjuicio del análisis que se efectúe en cada supuesto concreto, a la posibilidad de integración de la solvencia con medios externos, respecto de los distintos medios que pueden ser integrados, siempre que se acredite la disposición por el licitador de un mínimo de solvencia con medios propios y la disposición efectiva de los medios de otras entidades.

(...) sin embargo la recurrente **integra totalmente su solvencia económica y financiera con medios externos, sin que a la vista de la documentación aportada justificara un mínimo de solvencia propia**; sobre esta cuestión este Tribunal ha manifestado en otras ocasiones (v.g. Resoluciones 252/2015, de 15 de julio y 277/2018, de 4 de octubre) que **«siendo la solvencia un requisito de aptitud para contratar, la misma puede ser integrada o completada con los medios de un tercero, pero no sustituida**, debiendo acreditar un mínimo de solvencia en relación al contrato al que se va a licitar, ya que lo contrario supondría una vulneración de la exigencia de solvencia del artículo 62.1 del TRLCSP».

Desde mi punto de vista esta Resolución yerra desde el momento que indica que la solvencia puede ser integrada o completada pero no sustituida, y digo que se equivoca por estos tres argumentos:

- De un lado la sentencia del Tribunal Supremo (STS 2757/2021-ECLI:ES:TS:2021:2757), resolviendo un recurso de casación donde se analiza los requisitos relativos a la exigencia de acumulación de solvencia en la contratación pública, se basa en el derecho europeo de la contratación pública (STJUE de 3 de junio de 2021 -asunto C-210/20-), recordando que **el concepto de «operador económico» debe interpretarse en un sentido amplio y desde una perspectiva funcional y no formal.**
- También la sentencia de la Audiencia Nacional de 25 de febrero de 2015, a la que antes se hizo referencia y en la que dicho órgano jurisdiccional sentó el criterio de que no resulta necesario que los licitadores acrediten un mínimo de experiencia propia.
- Finalmente podemos invocar la Resolución 1090/2017 del propio TACRC, en la que una de las cuestiones que se plantean es precisamente la necesidad acreditar un mínimo de solvencia con medios propios y en la que parece aceptarse que los licitadores puedan integrar el 100% de su solvencia con medios externos, salvo que en los pliegos del contrato establezcan lo contrario. Así, en el apartado f) de su fundamento jurídico séptimo, dicha Resolución establece lo siguiente:

“ No se establece en ningún sitio que el licitador deba de ejecutar necesariamente una parte de la prestación del contrato con medios propios que no sean del tercero, entre otras razones, porque cara al órgano de contratación, los medios de terceros a disposición del licitador son medios propios del mismo. En su caso, tal exigencia debe de establecerse previamente en los pliegos del contrato”

Adicionalmente a lo anterior, y en línea con esta interpretación amplia, debe de tenerse en cuenta que el propio TACRC (Resolución 525/2016), en un supuesto en el que la solvencia se podía acreditar íntegramente mediante una determinada clasificación, ha aceptado que la entidad licitadora pueda acreditar completamente el requisito de clasificación aportando la clasificación de la otra entidad- , lo que parece que supone permitir en estos casos, por vía de la clasificación, integrar con medios externos el 100% de la solvencia exigida.

Si bien la citada Resolución se refiere a un supuesto en el que la entidad licitadora es una filial de la entidad que aporta su clasificación, debe de señalarse que este extremo no resulta

relevante en el marco de la integración de solvencia con medios externos, ya que, como se señaló en un apartado anterior, el artículo 75 del LCSP permite que un licitador integre su solvencia con los medios de otras entidades “ *independientemente de la naturaleza jurídica de los vínculos que tenga con ellas*”, sin que por tanto sea necesario que ambas entidades formen parte del mismo grupo empresarial.

Asimismo, debe de tenerse en cuenta en esta línea la Resolución 1090/2017 del propio TACRC, en la que una de las cuestiones que se plantean es precisamente la necesidad acreditar un mínimo de solvencia con medios propios y en la que parece aceptarse que los licitadores puedan integrar el 100% de su solvencia con medios externos, salvo que en los pliegos del contrato establezcan lo contrario. Así, en el apartado f) de su fundamento jurídico séptimo, dicha Resolución establece lo siguiente:

“ No se establece en ningún sitio que el licitador deba de ejecutar necesariamente una parte de la prestación del contrato con medios propios que no sean del tercero, entre otras razones, porque cara al órgano de contratación, los medios de terceros a disposición del licitador son medios propios del mismo. En su caso, tal exigencia debe de establecerse previamente en los pliegos del contrato”

Más recientemente **INFORME 9/21, DE 24 DE MARZO DE 2022, SOBRE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 75 DE LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO** de la Junta de Contratación Administrativa de Andalucía que concluye:

“1- De acuerdo con el Derecho de la Unión Europea y también con el derecho español, las empresas incluso estando vinculadas entre sí o formando parte de un grupo empresarial pueden concurrir a una misma licitación pública, por lo que, por las mismas razones resulta admisible -en línea de principio- la práctica de concurrir a una licitación con una oferta propia (primera empresa), y simultáneamente integrar con solvencia y medios de otra empresa concurrente, ya sea o no del grupo de empresas que oferta a la misma licitación.

Cuestión distinta y sobre la que no profundizaremos, al no haber sido expresamente consultados, es que si bien no supone vulneración del principio de oferta única supuestos de participación como los que se plantean en la consulta, será necesario descender a la casuística para descartar que esas prácticas no encierren pactos colusorios que, con fraude de ley, persigan falsear la competencia.

2.- Es jurídicamente viable que en una licitación concorra una empresa inscrita en el ROLECE, con clasificación mínima, pero sin contar con la clasificación exigida en la licitación ni medios propios,

integrando su solvencia con solvencia externa donde la solvencia total se aporta por adscripción de medios de la empresa externa.

Mayores dudas podría plantear la segunda cuestión planteada: Esto es, la posibilidad de licitar una empresa sin contar con clasificación aportando la solvencia por medios externos de una empresa clasificada.

A nuestro juicio, la respuesta también debe ser afirmativa. La clasificación, según se desprende el art. 77 de la LCSP, no es más que una forma de acreditación de solvencia. Y consideramos jurídicamente admisible que un licitador integre su solvencia acudiendo a medios externos sin necesidad de acreditar un mínimo de solvencia propia, sin más exigencia que demostrar que dispone efectivamente de esos medios para la ejecución del contrato.

Informe de la Junta Consultiva de Contratación del Estado 35/21. Integración de la solvencia por medios externos en las UTEs. Clasificación de informes: 7. Capacidad y solvencia de la empresa. 8. Uniones temporales de empresas. 9. Clasificaciones de las empresas. 9.2. En los contratos de obras.

“....

5. En la segunda cuestión se nos plantea si la integración de la solvencia con medios externos se refiere únicamente a los recursos económicos o materiales, o también a la clasificación obtenida por otra empresa que no participa en la UTE.

Lo cierto es que la cuestión planteada resulta pertinente porque la clasificación desnuda y aislada de los elementos que han permitido su obtención no sirve en modo alguno para acreditar la solvencia de un tercero.

Por el contrario, como antes expusimos, las condiciones de solvencia son las que acreditan ante el órgano de contratación que un determinado licitador dispone de las características económicas y financieras, por un lado, y de las técnicas y profesionales, por otro, que resultan imprescindibles para ejecutar adecuadamente un contrato público y responder de las responsabilidades que del mismo se pudiesen derivar. Por eso, la solvencia es propia y particular de cada contrato público.

*Es cierto que la clasificación constituye un sistema cuyo fin es obtener la acreditación previa y general de unas condiciones de solvencia, pero dicha clasificación presupone que ha de ir acompañada de los medios propios de la entidad clasificada como elementos imprescindibles para la ejecución de un contrato público. **Dicho de otra manera, cuando una UTE no alcanza por sí sola las condiciones necesarias para ejecutar un contrato en que la clasificación es requerida legalmente, dicha solvencia mínima e inexcusable se puede obtener cuando los componentes de la UTE demuestran al órgano de contratación que dispone de los medios de un tercero que le capacitan desde el punto de vista económico y técnico para ejecutar el***

contrato. No es extraño, en consecuencia, que el artículo 75 de la LCSP hable de la disposición efectiva de los medios aportados por el tercero y de su demostración por los miembros de una UTE ante el órgano de contratación, que es quien debe comprobar si las entidades a cuya capacidad tiene intención de recurrir el operador económico cumplen los criterios de selección pertinentes y, por otra parte, si existen motivos de exclusión (STJUE de 3 de junio de 2021 (asunto C-210/20)). Por tanto, la aportación del documento correspondiente a la clasificación del tercero es admisible, pero siempre que vaya acompañado de un compromiso de poner los medios necesarios para la ejecución del contrato a disposición del adjudicatario. Así lo expuso el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su resolución 791/2016 siguiendo lo ya indicado en las resoluciones 196/2013 y 273/2013, señalando que para acreditar la solvencia de la licitadora debería admitirse el certificado de clasificación de la empresa matriz del grupo, junto con la declaración de ésta poniendo a disposición de la licitadora los medios que necesite para la ejecución del contrato si resulta adjudicataria. En similares términos se pronuncia la resolución 525/2016.

...”

La Resolución 29/2021 del Tribunal de Recursos Contractuales del Ayuntamiento de Sevilla de fecha 1 de julio del 2021, se impugnaba la exclusión de una empresa que licitaba a 3 lotes de un contrato, en uno de ellos aportada su propia solvencia sin embargo en otros dos completaba su solvencia con los de otra entidad - *acreditación de medios materiales con medios propios para los Lotes 27, 28 y 33* , - *acreditación de la solvencia económica y financiera con medios propios, para el Lote 33*, y *con medios externos de otra empresa en los Lotes 27 y 28* - la exclusión se produce por que la mesa de contratación una vez aportada la documentación requerida al adjudicatario descubre que la entidad que aporta la solvencia en un de los lotes está incurso prohibición de contratar por encontrarse en situación concursal, la recurrente entendía que la sustitución del aportador de solvencia era subsanable. Señala el tribunal:

“...

“A fecha de presentación de proposiciones se declaró que concretamente la empresa ASISTTEL SERVICIOS ASISTENCIALES, S.A. no estaba incurso en prohibición para contratar y además dispondría efectivamente de solvencia y medios, lo cual implicaba que ASISTTEL CENTROS DE FORMACIÓN, S.L. basó su solvencia en la de ASISTTEL SERVICIOS ASISTENCIALES, S.A., pues de no haber sido así no hubiera podido cumplir este requisito y hubiera incurrido en una falta de capacidad para contratar, contraria tanto a la LCSP como a los PCA.

...

Ciñéndonos al Lote 33, por ser aquel al que también optaba BESTPEOPLE SOLUTIONS, S.L., CENTROS DE FORMACIÓN, S.L. pretende sustituir la solvencia económica, financiera y técnica

que era integrada a través de la concursada ASISTTEL SERVICIOS ASISTENCIALES, S.A., a través de su propia solvencia interna para lo cual aporta sus DOCUMENTOS N° 6 y 7, y pretende que se valore su propia solvencia.

Como puede observarse, el citado precepto permite que la solvencia sea acreditada por cualquier medio, pudiendo a estos efectos utilizar la otorgada por otras entidades, con independencia del vínculo que se tenga, siempre y cuando se acredite la disposición efectiva de tales medios. En relación con esta cuestión, la doctrina reiterada sobre esta figura puede resumirse en los siguientes puntos:

a) La posibilidad de integrar la solvencia con medios externos es válida, tanto para la solvencia técnica o profesional, como en relación con la solvencia económica y financiera.

b) La cuestión relativa al recurso por un licitador a las capacidades de otras entidades venía regulado en la Directiva 2004/18, artículo 47.2 para la capacidad económica y financiera, y el artículo 48.3 para la capacidad técnica y profesional. La actual Directiva 2014/24 regula esa materia en su artículo 63. Este último precepto, en lo que aquí interesa dice:

“Con respecto a los criterios relativos a la solvencia económica y financiera establecidos con arreglo a lo dispuesto en el artículo 58, apartado 3, y a los criterios relativos a la capacidad técnica y profesional establecidos de conformidad con el artículo 58, apartado 4, un operador económico podrá, cuando proceda y en relación con un contrato determinado, recurrir a las capacidades de otras entidades, con independencia de la naturaleza jurídica de los vínculos que tenga con ellas. No obstante, con respecto a los TRC Sevilla. Resolución 29/2021 Recursos 28, 29 y 30/2021 Página 20 criterios relativos a los títulos de estudios y profesionales que se indican en el anexo XII, parte II, letra f), o a la experiencia profesional pertinente, los operadores económicos únicamente podrán recurrir a las capacidades de otras entidades si estas van a ejecutar las obras o prestar servicios para los cuales son necesarias dichas capacidades. Cuando un operador económico desee recurrir a las capacidades de otras entidades, demostrará al poder adjudicador que va a disponer de los recursos necesarios, por ejemplo, mediante la presentación del compromiso de dichas entidades a tal efecto. El poder adjudicador comprobará, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59, 60 y 61, si las entidades a cuya capacidad tiene intención de recurrir el operador económico cumplen los criterios de selección pertinentes y si existen motivos de exclusión con arreglo al artículo 57. El poder adjudicador exigirá al operador económico que sustituya a una entidad si esta no cumple alguno de los criterios de selección pertinentes o si se le aplica algún motivo de exclusión obligatoria. El poder adjudicador podrá exigir o el Estado miembro podrá exigir a este que requiera al operador económico que sustituya a una entidad que haya incurrido en algún motivo de exclusión no obligatoria...”

De ese texto este Tribunal no deduce restricción alguna, apreciándose que la norma faculta a que el Poder adjudicador, antes de la adjudicación, compruebe las capacidades de dichas entidades a las que acude el licitador, al que puede exigir que sustituya a alguna de dichas

entidades, y que distinga entre el deseo presente del licitador de acudir a las capacidades de terceros y su obligación futura anterior a la adjudicación de demostrar que dispondrá efectivamente de los medios de tales entidades necesarios para la ejecución del contrato”

-

Como se puede observar en ningún caso el Tribunal cuestiona que se puede integrar con medios externos la totalidad de la solvencia económica y financiera de los lotes 27 y 28 . Es más , reconoce tal posibilidad.

6.2 Pronunciamientos de órganos judiciales

Como referencia inicial debemos de citar la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 2 de diciembre de 1999 (Asunto C- 176/98; caso Holts Italia), que, si bien tiene por objeto principal determinar que no resulta necesario que exista un determinado vínculo societario entre el licitador y la entidad que le aporta su solvencia, resulta relevante en nuestro caso porque se refiere a un supuesto en el que, atendiendo a los antecedentes de hecho descritos en la sentencia, una empresa licitadora- que finalmente resultó ser adjudicataria- no podía acreditar con medios propios ninguna de las condiciones de solvencia técnica y económica exigidas en los pliegos (precisamente por haber sido constituida pocos meses antes de la publicación del anuncio de licitación). A pesar de lo anterior , la entidad adjudicataria, *“con el fin de demostrar su capacidad para tomar parte en el procedimiento de licitación(...) presentó una documentación relativa a los medios de que dispone otra entidad “ con la que la licitadora no tenía relación directa de dominio”*. El TJUE resuelve el caso concluyendo que la integración de la solvencia de la entidad licitadora con los medios de otra entidad con la que aquella no tenía una relación directa de dominio fue conforme a derecho, sin hacer mención a que dicha entidad hubiera tenido que acreditar un mínimo del solvencias con medios propios.

Debe de tenerse en cuenta la sentencia 4758/2013, de 4 de noviembre, en la que se resolvió un recurso contencioso-administrativo precisamente contra la Resolución 117/2012 del TACRC. Dicha sentencia, tras señalar en su fundamento jurídico segundo que *“ la resolución recurrida del TACRC motivó- en esencia- su decisión de exclusión de la ahora demandante en la necesidad de que el licitador debe de reunir un mínimo propio de solvencia técnica”*, expuso la normativa y jurisprudencia comunitaria sobre la materia, y con base en ella estableció en su fundamento cuarto, si bien obiter dicta, que *“ El argumento esencial de la recurrida resolución del TACRC, consistente en la exigencia de un mínimo de solvencia propia del licitador, no parece compadecerse exactamente con la normativa y la jurisprudencia que hemos visto en el anterior fundamento”*

No obstante, dicha sentencia señala a continuación que *“esto no es suficiente por sí mismo para acoger la pretensión indemnizatoria de la recurrente, que exigía como premisa el reconocimiento de su derecho a la adjudicación del contrato de referencia, cuyo derecho no dependía solo del requisito de la solvencia técnica”*, y termina resolviendo en contra de la recurrente, no porque no acredite un mínimo de solvencia con medios propios, sino por cuestiones diferentes que *“ no fueron estudiadas por el TACRC por considerarlas innecesarias para la resolución del recurso”*.

En esta misma línea parece ir la sentencia de la Audiencia Nacional de 25 de febrero de 2015, a la que antes se hizo referencia y en la que dicho órgano jurisdiccional sentó el criterio de que no resulta necesario que los licitadores acrediten un mínimo de experiencia propia.

Si bien es cierto que esta sentencia no se refiere al conjunto de la solvencia de la entidad sino a uno de los requisitos de solvencia técnica (experiencia), también lo es, por un lado, que la misma no exige expresamente que, habiendo el licitador integrado completamente con medios externos el requisito de experiencia, aquel tenga que acreditar con medios propios otros requisitos de solvencia técnica.

Y, por otro lado, que los razonamientos en los que dicha sentencia fundamenta su criterio no se refieren de forma específica a la experiencia y sus particularidades como requisito de la solvencia, sino a la solvencia general, por lo que no es descartable que aquellos puedan ser aplicados a la solvencia técnica en su conjunto, o a la solvencia general.

Reseñar lo establecido en la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia num. 886/2021 de 21 junio RJ\2021\3531, que dice en su fundamento de Derecho Quinto:

(...

“Es cierto, ya lo hemos dejado señalado, que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia admite que en determinados casos se excluya la posibilidad de agrupar o acumular las capacidades y experiencias de distintos operadores económicos; pero también hemos visto que esta opción ha de ser admitida de forma restrictiva pues sólo resulta admisible cuando el objeto del contrato o las circunstancias del caso lo justifiquen, y operando siempre con observancia del principio de proporcionalidad.

Nada de ello sucede en el caso que examinamos, pues, siendo pacífico que una de las empresas integrantes de la unión temporal de empresas, Acciona Agua S.A., cumple por sí sola y con holgura los requisitos de solvencia técnica exigidos, resulta contrario al principio de proporcionalidad negar que la unión temporal de empresas haya justificado su solvencia técnica por la sola

circunstancia de que la otra empresa integrante de la unión -STV Gestión S.L.- no tenga acreditada la experiencia requerida en ese concreto sector de actividad.

Atendiendo al objeto del contrato al que se refiere la controversia -gestión del servicio público de abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado del municipio de Santomera- **no advertimos ninguna razón o circunstancia que justifique que el requisito de experiencia que se establece en el Pliego de Cláusulas Administrativas deba considerarse referido de forma individualizada a cada de las empresas que integran la unión temporal y que tales empresas no puedan sumar sus capacidades. Dicho de otro modo, esta Sala considera que negar la posibilidad de que se acumulen o sumen las capacidades técnicas de las empresas que concurren juntas a la licitación resulta carente de justificación y vulnera los principios de funcionalidad, de complementariedad de las capacidades y de proporcionalidad que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia a la que ya nos hemos referido, deben imperar en la interpretación de esos mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico precisamente para favorecer el acceso de las empresas a la contratación pública.**

A modo de recapitulación, bien puede decirse que en el Derecho de la Unión Europea se advierte una clara tendencia a favorecer el acceso a la licitación de los contratos, contemplándose para ello mecanismos por medio de los cuales las empresas puedan integrar o sumar sus capacidades o acudir a la utilización de medios ajenos a la propia empresa (principio de complementariedad de las capacidades y principio de funcionalidad), dejando claro la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que en la interpretación de esos mecanismos por parte del poder adjudicador debe imperar el principio de proporcionalidad. Aunque, según hemos visto, esa misma jurisprudencia del Tribunal de Justicia admite que en determinados casos -y siempre dentro del margen que permita el citado principio de proporcionalidad- el contrato sea considerado indivisible y se excluya la posibilidad de agrupar o acumular las capacidades y experiencias de distintos operadores económicos.

...)

Esta solución, admitida por las Directivas, por la jurisprudencia del TJUE (sentencia de 4 de mayo de 2017 (asunto C-387/14), entre otras) y recogida en la LCSP, facilita notablemente la concurrencia en los contratos públicos. Debemos recordar que la finalidad de las normas de la LCSP sobre solvencia no es otra que garantizar que el licitador puede ejecutar la prestación en que consiste el contrato tanto en el aspecto económico como en el técnico. Tal finalidad se puede cumplir, sin duda, mediante el empleo de medios ajenos al operador económico.

Más recientemente este tema ha sido tratado ha sido tratado en la STSJ de Castilla y León 6/2022, de 4 de enero, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a (JUR 2022, 71567) (JUR 2022, 71567)–ECLI:ES:TSJCL:2022:7–, contra la Resolución 183/2020, de 17 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León.

En este caso se suscita una controversia interpretativa en relación con la redacción de los pliegos. Por un lado, el último párrafo de la cláusula 13.ª del PCAP, referido a la solvencia técnica o profesional, recogía que *“en este contrato se exige que el licitador esté certificado en la norma ISO 14.001 y 9001, así como Certificado actualizado de Conformidad de la Producción en virtud de la Unidad Certificadora del Automóvil (UCA) emitido por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo”*. Por otro lado, la cláusula 12.8 del PPT establecía que *“la empresa arrendadora debe disponer de ISO 9001 y de ISO 14001”*.

Expuesto el problema de fondo hay que indicar que la empresa licitadora recurrente no disponía, en principio, de los certificados indicados, por lo que aportó el **“Compromiso de Responsabilidad e Integración de la Solvencia con Medios Externos” al expediente de otra empresa que sí disponía de los certificados indicados, es decir, acredita que dispondría de la solvencia requerida y de esos medios durante toda la duración de la ejecución del contrato.**

En opinión del TSJ de Castilla y León, la consecuencia es que, integrando la solvencia y capacidad de la mercantil de la otra entidad, la licitadora cumplía con la exigencia de solvencia técnica establecida por los pliegos, al no exigirse la ejecución del contrato en toda su extensión por ella misma. En otras palabras, la única excepción para impedir la integración de medios externos es cuando el contrato sea considerado indivisible y se excluya la posibilidad de agrupar o acumular las capacidades y experiencias de distintos operadores económicos (STJUE de 7 de abril de 2016, asunto C-324/14, ECLI:EU:C:2016:214), en caso contrario, el Derecho de la UE es partidario de favorecer el acceso a la licitación de los contratos, contemplándose para ello mecanismos por medio de los cuales las empresas puedan integrar o sumar sus capacidades o acudir a la utilización de medios ajenos a la propia empresa (principio de complementariedad de las capacidades y principio de funcionalidad), dejando claro la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que en la interpretación de esos mecanismos por parte del poder adjudicador debe imperar el principio de proporcionalidad.

7. El caso de la contratación de servicios sanitarios y recuperadores por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social

Un caso conflictivo sobre la integración de solvencia es el relativo a la contratación de servicios sanitarios y recuperadores por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, pues ha dado lugar a pronunciamientos contrarios del Tribunal Administrativo Central de servicios Contractuales.

La cuestión se centra en si el artículo 12 del Real Decreto 1630/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la prestación de servicios sanitarios y de recuperación por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, impide, o no, que

los licitadores integren la solvencia por medios externos. Dicho artículo exige, entre otros requisitos para que las mutuas puedan concertar la prestación de los servicios sanitarios y recuperadores a su cargo con centros sanitarios privados, que estos dispongan de medios propios, materiales y personales, para llevar a cabo los servicios objeto del concierto.

En la resolución 827/2019 el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales **entendió que había que abandonar «una interpretación rigorista y literalista** de este precepto [artículo 12 del Real Decreto 1630/2011] completamente opuesta al principio general de contratación pública de acreditación de la solvencia por medios externos, pues el hecho de que se exija que los medios sean “propios” no significa que tengan que ser propiedad dominical del adjudicatario sino que basta con éste tenga su “titularidad” en cualquier forma y que disponga efectivamente de los mismos acreditando, en el caso de tratarse de medios externos, que va a poder disponer de los mismos durante todo el período de ejecución del contrato, pues eso precisamente es lo que impone el art. 75 de la LCSP así como los Pliegos del contrato en su cláusula 17.1. En cambio, el exigir que los medios materiales sean propiedad dominical del adjudicatario impediría de hecho la acreditación de la solvencia por medios externos que está expresamente reconocida por la LCSP y por los propios Pliegos del contrato».

8. El valor de la jurisprudencia del TSJUE y la necesidad de su aplicación

En una materia tan sensible y a la vez tan cambiante, existe una importante “fuente de derecho”, ya que la jurisprudencia del TJUE de la Unión Europea ha conformado un sólido y coherente derecho pretoriano, que sirve de fuente interpretativa y que limita aquellas opciones que puedan contravenir las reglas de la Unión Europea. De hecho, son, en la práctica, una especie de codificación, que dota de coherencia y seguridad jurídica al sistema (tanto a nivel comunitario como de aplicación práctica en los ordenamientos nacionales). Así, los conceptos “comunitarios” deben ser interpretados de conformidad con la doctrina fijada por el TJUE. Doctrina que debe ser conocida y respetada por los distintos interpretes o aplicadores de las reglas de la contratación pública, en especial por el Tribunal Supremo, lo que limita interpretaciones o prácticas nacionales que pretendan una visión “local” de las normas de contratos públicos. Esta aplicación del valor de la jurisprudencia del TJUE en la jurisprudencia del Tribunal supremo se constata, por ejemplo, en la STS 2757/2021- (ECLI:ES:TS:2021:2757, sección Tercera y ponente el Excmo. magistrado Calvo Rojas), que resuelve el recurso de casación, ex art. 88 LJCA, donde se analiza los requisitos relativos a la exigencia de acumulación de solvencia en la contratación pública con fundamento en el derecho europeo de la contratación pública (utilizando lógicamente la jurisprudencia del TJUE sobre esta cuestión: entre ellas la reciente la STJUE de 3 de junio de 2021 -asunto C-210/20-), recuerda que el concepto de <<operador económico>> debe interpretarse en un sentido amplio y desde una perspectiva funcional y no formal. Y, además, que resulta de aplicación en la decisión de valorar la exigencia de solvencia el principio de proporcionalidad. Así, se afirma que:

“A modo de recapitulación, bien puede decirse que en el Derecho de la Unión Europea se advierte una clara tendencia a favorecer el acceso a la licitación de los contratos, contemplándose para ello mecanismos por medio de los cuales las empresas puedan integrar o sumar sus capacidades o acudir a la utilización de medios ajenos a la propia empresa (principio de complementariedad de las capacidades y principio de funcionalidad), dejando claro la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que en la interpretación de esos mecanismos por parte del poder adjudicador debe imperar el principio de proporcionalidad. Aunque, según hemos visto, esa misma jurisprudencia del Tribunal de Justicia admite que en determinados casos -y siempre dentro del margen que permita el citado principio de proporcionalidad- el contrato sea considerado indivisible y se excluya la posibilidad de agrupar o acumular las capacidades y experiencias de distintos operadores económicos”.

Existe, en consecuencia, una “armonización” a escala de doctrina TJUE que impide que se laminen los principios de la contratación pública y que exige una interpretación funcional (y no formal). Esto explica porque los órganos de control nacionales, en tanto “juez comunitario” aplican esta jurisprudencia. Esta jurisprudencia del TJUE viene, en la práctica, a “codificar” la regulación de la contratación pública en Europa, dotando de seguridad jurídica y predictibilidad a un sector de tanta relevancia como el de los contratos públicos.

En la interpretación de los conceptos y principios de la contratación pública no es admisible la práctica de “lectura” formal descontextualizada o la que, mediante juicios de valor, propone soluciones jurídicas claramente alejadas de los fines públicos de la regulación. A través de su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha establecido la obligación de las administraciones y de los órganos jurisdiccionales nacionales de aplicar plenamente el Derecho de la Unión dentro de su esfera competencial y de proteger los derechos que éste otorga a los ciudadanos (aplicación directa del Derecho de la Unión), descartando para ello cualquier disposición contraria del Derecho nacional, ya sea anterior o posterior a la norma de la Unión (primacía del Derecho de la Unión sobre el Derecho nacional). La jurisprudencia explicada, con clara vocación codificadora, confirma su importancia práctica en tanto consolida un derecho pretoriano, a modo de legislador positivo, que aporta certeza jurídica a través de una interpretación “armónica”. Y lo que es más importante, permite depurar conceptos a escala europea, aclarando interpretaciones nacionales contradictorias que deben así alinearse con lo dictaminado por el TJUE. Y el juez nacional, en especial el Tribunal Supremo, en tanto juez comunitario, están, aplicando la jurisprudencia del TJUE, consolidando la correcta interpretación práctica de la normativa de contratos públicos.

La LCSP, por tanto, no puede “leerse” en clave nacional desconociendo (o inaplicando) la jurisprudencia europea que es, hay que recordar, derecho aplicable. Las sentencias del TJUE tienen carácter vinculante en los Estados miembros a efectos de preservar el principio de primacía. Como ya se expuso en prontas sentencias (por ejemplo la sentencia de julio de 1964, Costa vs. ENEL) el TJUE es el garante de un ordenamiento jurídico propio asistido y aplicado también por los sistemas jurídicos nacionales. En consecuencia, cualquier interpretación nacional contraria a lo concluido por el TJUE implica un claro incumplimiento del derecho europeo de los contratos, pues no existe “libertad nacional” para condicionar esta jurisprudencia.

9. Conclusión

De lo analizado hasta ahora se desprende que se admiten diversas interpretaciones en relación a la cuestión de si resulta necesario que el licitador acredite un mínimo de solvencia (y en particular la solvencia técnica) con medios propios, y que, si bien de acuerdo con el estado actual de la doctrina administrativa esta exigencia resulta aplicable, no parece que la interpretación contraria carezca manifiestamente de fundamento o justificación, y teniendo en cuenta que la finalidad de permitir integrar la solvencia con medios externos es el último término la de garantizar la mayor concurrencia posible en los procedimientos de contratación.

La divergencia interpretativa deriva de que ni el tenor literal del artículo 75 LCSP ni de los correlativos de las directivas europeas aplicables establecen expresamente la necesidad de acreditar un mínimo de solvencia con medios propios. En esta misma línea, la de considerar esta cuestión dudosa sujeta a interpretación, debe de tenerse en cuenta la sentencia de la Audiencia Nacional 4758/2013, ya citada, en cuyo fundamento jurídico quinto se establece, a efectos de la imposición de costas, que *“la temática esencial que ha sido objeto del debate procesal mantenido por las partes se ha centrado en la solvencia técnica del licitador y en la posibilidad de su integración por medios externos, cuya cuestión ofrece perfiles vidriosos que permiten aplicar en el caso la salvedad que se contiene en el artículo 139.1 de la LJ para la no imposición de costas en presencia de serias dudas de hechos o de derecho”*

10. Bibliografía

- La acreditación de la solvencia por medios externos. Javier Tena Ruíz
- La integración de la solvencia técnica y profesional, económica o financiera con medios externos. Grupo de contratos del Sector Público. Gomez-Acebo&Pombo
- La integración de la solvencia mediante medios externos en la Directiva 2014/24. Isabel Gallego Córcoles. Observatorio Contratación Pública.
- “El recurso a las capacidades de otras entidades (o del intento de concretar el régimen jurídico de la integración de la solvencia mediante medios externos)”, publicado en GIMENO FELIU (dir.), Observatorio de los Contratos Públicos 2014, Aranzadi, 2015.
- La integración de la solvencia con medios externos den los contratos públicos. Juan Carlos Gris González. Cuadernos de Derecho Local. ISSN: 1696-0955, núm. 28, febrero de 2012, p. 97-106
- Excepciones a la posibilidad de integrar la solvencia: el caso de la contratación de servicios sanitarios y recuperadores por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social. María Asunción Sanmartín Mora
- J.M. GIMENO FELIU, El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia. (El contrato público como herramienta del liderazgo institucional de los poderes públicos), Aranzadi, Cizur Menor, 2014.
- J.M. GIMENO FELIU, “La “codificación” de la contratación pública mediante el derecho pretoriano derivado de la jurisprudencia del TJUE”, Revista Española de Derecho Administrativo núm. 172, 2015, pp. 81-12
- M. COZZIO, “La función de la jurisprudencia en el proceso de europeización de las reglas de contratación pública”, en Gimeno Feliu (Dir.), Observatorio de Contratos Públicos 2012, Civitas, 2013; pp. 89-116.

José Marcos Acosta Plaza.