CONSULTA 069/2025 de 7 de agosto de 2025. Acreditación de la solvencia económica y financiera para empresas de nueva creación. ÓRGANO DE CONTRATACIÓN. CAPACIDAD, SOLVENCIA Y SUCESIÓN DEL CONTRATISTA.

CONSULTA (discurso directo)

"Con fecha 10 de junio de 2025, se publica el anuncio de licitación para el Contrato de Concesión de servicios de cafetería y comedor de los SSCC de las Consejerías de XXX.

El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares establece en el apartado 10 del Anexo I que la solvencia económica y financiera será el volumen anual de negocios del licitador, referido al mejor ejercicio de los tres últimos disponibles en función de las fechas de constitución o de inicio de actividades del empresario y de presentación de las ofertas, por importe igual o superior a: 109.100,00 € sin IVA, importe equivalente al 50% del importe anual de la cifra de negocios estimada para la determinación del valor estimado de este contrato.

La forma de acreditarlo sería:

- *Presentación de las cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil, si la empresa estuviera inscrita en dicho registro, y en caso contrario por las depositadas en el registro oficial en que deba estar inscrita. Las licitadoras individuales no inscritas en el Registro Mercantil acreditarán su volumen anual de negocios mediante sus libros de inventarios y cuentas anuales legalizados por el Registro Mercantil.*

- *Certificación bancaria.*

Acabado el plazo de presentación de solicitudes de participación, hay una única licitadora que resulta ser una empresa de nueva creación. El art.86 de la LCSP establece que "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." Teniendo en cuenta lo establecido en

ese apartado y siguiendo la línea marcada por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (Resolución 635/2018), así como de otros Tribunales de Recursos Contractuales (Resolución 173/2020 del Tribunal de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía), deberíamos autorizar la acreditación de la solvencia económica por cualquier otro documento, pero no se puede flexibilizar el requisito mínimo de solvencia fijado (109.000,00€).

Valoramos la posibilidad de autorizar su acreditación mediante la presentación de un seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales, tal y como se regula en el apartado b) del art. 87.1 de la LCSP. Es reiterada la doctrina del TARC en el sentido de considerar que "en la medida en que los servicios objeto de contratación no tienen carácter profesional, sino que revisten las notas apropiadas de una actividad empresarial, no resulta conforme a la Ley (dado que se no se trataría de uno de los casos "en que resulte apropiado"), la exigencia de la efectiva disposición de un seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales como medio para acreditar la solvencia." Entendiendo que el objeto del contrato no consiste en un servicio profesional descartamos esta opción.

La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su informe 78/09, de 23 de julio de 2010, señala que "debe tenderse a excluir la presentación de declaraciones apropiadas de entidades financieras si estas no versan sobre la situación financiera y patrimonial de los licitadores referida al contrato, ya que la mera referencia a que la empresa cumple con sus obligaciones no indica los elementos necesarios para constatar que dispone de recursos financieros que le permiten cumplir la obligación que asumen si se les adjudica el contrato".

Llegados a este punto, se solicita asesoramiento para determinar cuál sería el medio adecuado para acreditar la solvencia económica y financiera requerida, teniendo en cuenta que se trata de una empresa de nueva creación cuya inscripción como tal en el Registro Mercantil data del mes de abril de 2025".

RESPUESTA

La consulta se refiere a la forma de acreditar la solvencia económica y financiera por parte de una empresa de nueva creación en un contrato de concesión de servicios de cafetería y comedor. Para responder a ello, partiremos de lo dispuesto por el artículo 86.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), relativo a los medios de acreditar la solvencia:

> *"1. La solvencia económica y financiera y técnica o profesional para un contrato se acreditará 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 presente Ley.*
>
> *Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo siguiente, 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, podrá admitir de forma justificada otros medios de prueba de la solvencia distintos de los previstos en los artículos 87 a 91.*
>
> *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".*

El precepto faculta al órgano de contratación a exigir la acreditación de la solvencia mediante los documentos recogidos en los artículos 87 a 91 y, para contratos no sujetos a regulación armonizada, a admitir, además, otros medios distintos a estos. Finalmente, permite al operador económico acreditar la solvencia mediante cualquier otro documento que considere apropiado, previa justificación, para su posterior consideración por parte del órgano de contratación.

El pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), admitía como medio de acreditación de la solvencia económica y financiera el volumen anual de negocios del licitador. No obstante, y según indica la consultante, la única empresa que se presentó a la licitación es de nueva creación, estando inscritos como tal en el Registro Mercantil desde abril de 2025.

Sobre una cuestión similar, tuvo ocasión de pronunciarse este servicio en la **Consulta 069/2023**, en la que se analizaba la posibilidad de acreditar la solvencia económica y financiera mediante

seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales, y en la que, tras exponer el régimen jurídico del artículo 86.1 de la LCSP, expresábamos lo siguiente:

> *"En consecuencia, el operador económico que justifique razonadamente que no puede cumplir con los requisitos de solvencia económica que haya fijado el órgano de contratación en el PCAP, podrá acreditar su solvencia por cualquier otro medio que el poder adjudicador considere apropiado. En el supuesto enjuiciado por el TACRC, a que se refiere la entidad consultante, se estimó como razón válida para acreditar la solvencia por otro medio (en este caso, el seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales) el tratarse de una empresa de nueva creación.* ***Pero la razón que puede alegar, en su caso, el operador económico que quiera hacer uso de la posibilidad que le otorga la LCSP, puede ser cualquier otra (siempre que lo justifique razonadamente), y el medio alternativo de acreditación, puede ser otro, no necesariamente el seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales, siempre que el órgano de contratación lo considere apropiado****.*
>
> *No obstante lo anterior, el valor mínimo de solvencia ha de acreditarse en cualquier caso. En este sentido se pronuncia el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, en su Resolución 173/2020:*
>
> *(…).*
>
> *Tal y como hemos señalado, el órgano de contratación goza de discrecionalidad a la hora de elegir los criterios de solvencia (tanto técnica, como económica), que deben reunir las licitadoras en un procedimiento de contratación. No obstante, dichos criterios deben estar relacionados con el objeto del contrato y ser proporcionales al mismo (artículo 74.2 de la LCSP)".*

Además de ello, y en línea con lo indicado por la entidad consultante, para acreditar la solvencia económica y financiera mediante el seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales, es necesario que en la ejecución de prestaciones objeto del contrato existan actividades profesionales que puedan generar riesgos causantes de las responsabilidades derivadas de esas actividades profesionales. En la mencionada consulta 069/2023, y tras traer a colación la Resolución nº 994/2019 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), concretábamos lo siguiente:

> *"En el caso que nos ocupa, podemos señalar que el objeto del contrato se refiere a una actividad material carente de todo aspecto propiamente profesional, como podría ser el de un servicio de arquitectura, uno relacionado con la sanidad o el de una asesoría jurídica o fiscal.*
>
> *De acuerdo con lo anterior, este servicio considera que no sería "apropiado", exigir como medio acreditativo de solvencia económica y financiera para la prestación del servicio de cafetería, el correspondiente a la letra b) del artículo 87.1 de la LCSP.*
>
> *Lo anterior no sería óbice para que el órgano de contratación exija al adjudicatario contar con un seguro de responsabilidad civil general que cubra los posibles daños y responsabilidades que la actividad pueda generar tanto al órgano de contratacan, como a terceros. (…)".*

Finalmente, concluíamos la consulta con la siguiente previsión: *"recordamos a la entidad consultante que, en todo caso, las licitadoras podrán, en virtud de lo dispuesto en el artículo 86.3 de la LCSP, acreditar su solvencia económica y financiera por medio de cualquier otro documento (que no sea el exigido por el órgano de contratación en el correspondiente PCAP) que el poder adjudicador considere apropiado, siempre que exista una razón válida para ello. Aun cuando esta posibilidad opera ex lege, sería conveniente indicarlo expresamente en el PCAP regulador del procedimiento que se licite.*

En cualquier caso, recordar que la LCSP permite a quienes no puedan presentarse de forma individual a una licitación, por carecer de la solvencia exigida por el órgano de contratación en el PCAP, recurrir a medios externos de otras entidades para integrar su solvencia (artículo 75 de la LCSP), o presentarse en forma de Unión Temporal de Empresas (…)".

Del mismo modo, la Resolución nº 1353/2022 del TACRC, interpreta el párrafo tercero del artículo 86.1 de la LCSP del siguiente modo (el resaltado es nuestro):

> *"Por último, el tercer párrafo del artículo 86.1, también configura una excepción o alternativa a los medios de solvencia establecidos en los documentos de la licitación, pero por la redacción del precepto, va encaminada, no al momento de la fijación de los medios de solvencia, sino al momento posterior de su acreditación (excepcionalmente, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 140.3 y en general, en base al cumplimiento*

*del artículo 150.2 en relación con el 140.1.a) 2º, todos de la LCSP) y referido a las circunstancias particulares de un determinado licitador. También supedita su aplicación, en sintonía con el respeto al principio de igualdad, a que exista "**una razón válida" por la que "el operador económico no esté en condiciones de presentar las referencias solicitadas por el órgano de contratación", lo que exige, lógicamente, que se justifique y se acredite, por prueba admitida en Derecho, las circunstancias que impiden su cumplimiento por los medios previstos en los pliegos, sobre la que deberá emitir un juicio de aceptación o rechazo el órgano de contratación o la entidad contratante**.*

El citado párrafo tercero es copia literal del artículo 60.3 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública que así se traspuso a la vigente LCSP y que ya este Tribunal, bajo la vigencia de la anterior Ley de Contratos, consideró de eficacia directa en nuestro ordenamiento jurídico en la resolución 586/2016, de 15 de julio de 2016.

(…).

También, la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, en su sentencia de 24 de junio de 2020 (Rec.817/2009), admitió la acreditación de la solvencia económica de una empresa, aunque por distintos medios a los exigidos exactamente en el pliego de la licitación.

(…).

*Por tanto, a juicio de este Tribunal**, tratándose de una empresa de nueva creación, existiría una razón válida, conforme al artículo 86.1 LCSP, para que el órgano de contratación le autorice a acreditar su solvencia económica por cualquier otro documento que el órgano de contratación considere adecuado** y, en consecuencia, procede la estimación del recurso, acordando la retroacción de actuaciones para que la empresa recurrente pueda subsanar la falta de acreditación del requisito de solvencia económica, previo requerimiento del órgano de contratación en el que se le autorice a acreditar dicha solvencia por cualquier documento que considere adecuado, al amparo de lo dispuesto en el artículo 86.1 LCSP".*

Según lo expuesto y para cualquier contrato, en el momento de acreditar la solvencia por parte de la licitadora propuesta como adjudicataria, el órgano de contratación podrá admitir y valorar medios alternativos de acreditación distintos de los previstos en el pliego, siempre que la licitadora justifique adecuadamente las razones por las que no puede presentar la solvencia exigida. En el caso que nos ocupa, dichas razones pueden venir determinadas por el hecho de tratarse de una empresa de nueva creación.

Sobre la acreditación de estos medios alternativos, también se pronunció el Servicio Jurídico-Contencioso Provincial de la Diputación de Córdoba en el Informe con número de expediente 84/2024-JADSC, del que destacaremos algunos aspectos:

> *"La LCSP entiende por empresa de nueva creación aquella entidad u operador económico que tenga menos de cinco años de creación, contados a partir de la fecha en la que adquirió su personalidad jurídica mediante su inscripción en el Registro Mercantil, computándose el plazo indicado hasta la fecha de finalización del plazo de presentación de ofertas en el procedimiento contractual de que se trate. (…).*
>
> *A tenor de ello, como así se ha planteado en el presente supuesto sometido a consulta, lo que suscita duda es la posibilidad de que este tipo de empresas de nueva creación puedan soslayar de alguna manera la dificultad que le plantea la acreditación de la solvencia económico-financiera para celebrar un contrato público cuando sólo posee unos meses de vida mercantil, y cuando el Pliego de Condiciones administrativas particulares de éste no ha contemplado el caso concreto de estas sociedades mercantiles, lo que, a la luz de las premisas que hemos analizado previamente en este punto, es objeto de análisis en los siguientes puntos del presente informe.*
>
> *(…).*
>
> *Sobre este aspecto* (se refiere aquí el Informe al párrafo tercero del artículo 86.1 de la LCSP) *se pronunció la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE) en Informe: 32. Recomendaciones, donde estableció que la Directiva 2014/24/UE admite medios alternativos de acreditación de la solvencia económica y financiera, pero no de la solvencia técnica o profesional, que se ha de acreditar estrictamente por uno o varios de los medios enumerados en la norma.*

Asimismo, en cuanto a la omisión que hace la LCSP de establecer una regulación especial para la acreditación de la solvencia por las empresas de nueva creación, en lo que respecta a la solvencia económica y financiera, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en Resolución Núm. 1206/2018, interpretó que: "…baste recordar que nuestro ordenamiento (artículo 87.1.b), interpretado por este Tribunal en materia de contratación y por la Junta Consultiva de Contratación (entre otras, por lo señalado en su recomendación de 28 de febrero de este año) las empresas de nueva creación podrán participar de las licitaciones mediante la presentación de un seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales equivalente, o por cuantía superior, al del valor estimado del contrato, y la razón de ser de lo anterior, no es otra que proteger la competencia y la libre concurrencia entre los licitadores."

La decisión adoptada por el TACRC en esta resolución viene de forma práctica a poner de manifiesto el espíritu que impregna los fundamentos legales que han sido analizados en el punto primero de este informe, y aplica a las empresas de nueva creación la flexibilización que en términos generales permite la LCSP para la acreditación de la solvencia económica mediante volumen de negocio o mediante la ratio entre activos o pasivos (que son los otros dos medios de acreditación que establece); y ello, además en relación con el ya referido artículo 86.1 de la LCSP, en cuanto que dispone que cuando el operador económico, por una razón válida, no esté en condiciones de presentar los documentos indicadas en el PCAP, podrán admitirse otros medios de acreditación, pudiendo entenderse que la razón válida a que alude la norma, pueda ser que se trate de una empresa de nueva creación".

Finalmente, el informe de la Diputación de Córdoba señala algunos medios alternativos que el órgano de contratación podrá tener en cuenta para admitir la acreditación de la solvencia por parte de la licitadora:

"A título de mera información, seguidamente se referencian otros medios o fórmulas que, de forma indistinta, pueden quizás ser también utilizados por el órgano de contratación para tomarlos como alternativos a los que se detallan en el referido PCAP, para ello se transcriben literalmente aquellos que por parte de la Diputación Diputación Provincial de Córdoba se suelen indicar en sus Pliegos para este tipo de supuestos, pudiendo ser tomados también por dicho órgano de contratación, si así lo estimase

conveniente, para el caso que le ocupa (se transcribe texto completo de la parte correspondiente del modelo de PCAP) :

> *"...Si, por una razón justificada, el empresario no está en condiciones de presentar las referencias solicitadas se le autorizará a acreditar su solvencia económica y financiera por medio de lo siguientes documentos por orden sucesivo y subsidiario:*
>
> *1.- Certificado de importe neto de la cifra de negocios, expedido por la Agencia Estatal de Administración Tributaria a los efectos de la gestión del Impuesto sobre Actividades Económicas.*
>
> *2- Declaración-liquidación del Impuesto sobre Sociedades e Impuesto sobre la Renta de no Residentes (establecimientos permanentes y entidades en régimen de atribución de rentas constituidas en el extranjero con presencia en territorio español), según modelo 200, de conformidad con lo dispuesto en la Orden HAC/554/2019, de 26 de abril, por la que se aprueban los modelos de declaración del Impuesto sobre Sociedades y del Impuesto sobre la Renta de no Residentes correspondiente a establecimientos permanentes y a entidades en régimen de atribución de rentas constituidas en el extranjero con presencia en territorio español, para los períodos impositivos iniciados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018, se dictan instrucciones relativas al procedimiento de declaración e ingreso y se establecen las condiciones generales y el procedimiento para su presentación electrónica, casilla 255.*
>
> *3- Declaración resumen anual IVA, según modelo 390, de conformidad con lo dispuesto en la Orden HAC/1148/2018, de 18 de octubre, por la que se modifica la Orden EHA/3111/2009, de 5 de noviembre, por la que se aprueba el modelo 390 de declaración-resumen anual del Impuesto sobre el Valor Añadido, casilla 33."*

Por tanto, como **conclusión** a lo anteriormente expuesto, el órgano de contratación deberá, en primer lugar, requerir al operador económico la acreditación de la solvencia exigida en los pliegos, conforme a lo dispuesto en el artículo 150 de la LCSP; si este, por una razón válida -como podría ser el tratarse de una empresa de nueva creación- no estuviera en condiciones de

presentar dicha acreditación, podrá, en virtud de lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 86.1 de la LCSP, acreditarla mediante cualquier otro documento que considere apropiado. Posteriormente, el órgano de contratación valorará si admite o no dicho medio de acreditación.

Finalmente, indicar que la presente respuesta a la consulta planteada tiene carácter meramente informativo y, en ningún caso, resulta vinculante.

Es muy importante para el servicio InfocontrataCLM valorar la calidad de la atención que ofrecemos; para ello, ponemos a su disposición esta breve encuesta. Estaríamos encantados de recibir su opinión para poder seguir mejorando. ¡Muchas gracias por su colaboración!

Califique la respuesta a esta consulta

EL SERVICIO DE ASESORAMIENTO Y NORMALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN