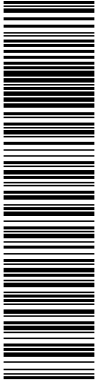


DOCUMENTO Informe: DISCREPANCIA ACREDITACIÓN CLASIFICACIÓN	IDENTIFICADORES	
OTROS DATOS Código para validación: OIZXQ-D4DYZ-DFVKP Fecha de emisión: 1 de Diciembre de 2025 a las 11:57:09 Página 1 de 6	FIRMAS El documento ha sido firmado por : 1.- Secretaria Gral. Pleno del EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MERIDA. Firmado 01/12/2025 11:57	ESTADO FIRMADO 01/12/2025 11:57



MÉRIDA
AYUNTAMIENTO

Secretaría General

INFORME SOBRE DISCREPANCIA EN LA APLICACIÓN DE LA CLAÚSULA DE LOS PLIEGOS MODELO-TIPO QUE SE UTILIZAN EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN DE OBRA, EN LO REFERENTE A LA POSIBILIDAD DE ACREDITAR LA CLASIFICACIÓN DE UN LICITADOR CON MEDIOS EXTERNOS. -

Por solicitud verbal del Sr. Alcalde, D. Antonio Rodríguez Osuna, se requiere la opinión de esta Secretaría General del Pleno, con el fin de proporcionar respaldo jurídico al órgano de contratación ante la discrepancia surgida en la Mesa de Contratación respecto a la aplicabilidad o no de una cláusula contenida en el PCAP de un expediente de licitación en curso. El Pliego, si bien es tipo, ha sido aprobado para la licitación de un contrato de obras que exige clasificación por la cuantía.

En principio, se trata de un informe jurídico no preceptivo ni vinculante ya que, de conformidad con la D.A. Tercera, apartado 8 de la vigente Ley de Contratos, en los municipios acogidos -como el de Mérida- al régimen de organización del Título X de la Ley 7/85, de 2 de abril, la emisión de los informes que la normativa de contratos asigna a los servicios jurídicos y no al Secretario/a del Pleno.

No obstante, se ha producido una discrepancia en los criterios de aplicación del citado PCAP por parte de los servicios administrativos adscritos al órgano de contratación y la Asesoría Jurídica municipal. Debido a esta circunstancia es por lo que desde la Alcaldía se ha estimado oportuno la solicitud del presente informe y su emisión por quien suscribe.

Dando cumplimiento a la anterior petición, por esta Secretaría General del Pleno se emite informe que se deriva de los siguientes

ANTECEDENTES. -

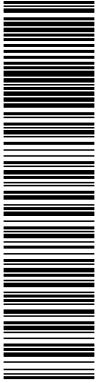
Mediante acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el día 5 de julio de 2018, se aprobaron los modelos-tipo de pliegos de cláusulas administrativas y cuadros de características particulares para regular la contratación de obras, servicios y suministros por el Ayuntamiento de Mérida, mediante procedimiento abierto (normal y simplificado y abreviado o supersimplificado), restringido y negociado.

A pesar de no ser vinculantes, se han venido utilizado habitualmente por este Ayuntamiento desde entonces, con ligeras modificaciones derivadas de la experiencia y desarrollo en la aplicación de la LCSP.

La cláusula 9.5 del Pliego tipo de obra establece, y sin que haya sido objeto de reclamación alguna en estos años, que: *“la falta o insuficiencia de la clasificación no podrá suplirse mediante la integración de la solvencia por medios externos”*.

El expediente en cuestión corresponde a un contrato de obras cuyo valor estimado supera los 500.000 euros, lo que obliga a exigir la clasificación del contratista. Durante la fase de admisión de

DOCUMENTO Informe: DISCREPANCIA ACREDITACIÓN CLASIFICACIÓN	IDENTIFICADORES	
OTROS DATOS Código para validación: OIZXQ-D4DYZ-DFVKP Fecha de emisión: 1 de Diciembre de 2025 a las 11:57:09 Página 2 de 6	FIRMAS El documento ha sido firmado por : 1.- Secretaria Gral. Pleno del EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MERIDA. Firmado 01/12/2025 11:57	ESTADO FIRMADO 01/12/2025 11:57



MÉRIDA
AYUNTAMIENTO

Secretaría General

ofertas, ha surgido la duda sobre la posible nulidad de dicha cláusula o si, por el contrario, debe aplicarse conforme a lo establecido en sus propios términos.

Además, existe informe jurídico que aprecia la nulidad de dicha cláusula por entender que restringe la libre concurrencia, apoyándose, entre otros, en el Informe 29/2023, de 26 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, emitido a petición del Ayuntamiento de Mieres. Dicho informe, sugiere la posibilidad de que el órgano de contratación desista del procedimiento en curso y modifique los Pliegos.

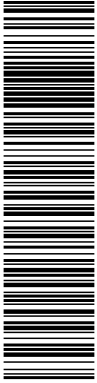
Finalmente, a la vista de los informes emitidos, la Junta de Gobierno Local ha modificado por acuerdo de la Junta de Gobierno Local, adoptado en la sesión celebrada el día 20 de noviembre de 2025, los Pliegos Tipo en el sentido de permitir la integración de la clasificación con solvencia externa, en armonía con el sector de la doctrina al que se refiere el anterior informe.

1.- Legislación aplicable. -

Al presente caso resultan de aplicación, entre otras, la siguiente:

- 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).
- Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante RGLCAP).
- Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RLCAP).
- Directiva 2004/18/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. (LBRL).
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local (TRRL).
- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

DOCUMENTO Informe: DISCREPANCIA ACREDITACIÓN CLASIFICACIÓN	IDENTIFICADORES	
OTROS DATOS Código para validación: OIZXQ-D4DYZ-DFVKP Fecha de emisión: 1 de Diciembre de 2025 a las 11:57:09 Página 3 de 6	FIRMAS El documento ha sido firmado por : 1.- Secretaria Gral. Pleno del EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MERIDA. Firmado 01/12/2025 11:57	ESTADO FIRMADO 01/12/2025 11:57



2.- Naturaleza jurídica de la clasificación, especialmente en los contratos de obras y forma de acreditarse. -

La clasificación de contratistas es un acto administrativo individual y reglado, regulado en los artículos 76 a 82 LCSP y en el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en lo que sigue vigente, que se documenta mediante certificado e inscripción en el registro oficial. Se divide en categorías y subgrupos, según el tipo de obra o servicio y el importe del contrato (como construcción de puentes, edificaciones, obras hidráulicas, etc.). La clasificación se mantiene con declaraciones anuales de solvencia y revisiones cada tres años que, si no se cumplen, puede suspenderse.

Dicha clasificación acredita de manera general la solvencia técnica, financiera y económica de la empresa para determinados tipos y cuantías de contratos y, por su propia naturaleza, es personal e intransferible, debiendo concurrir en el propio licitador.

De conformidad con el artículo 77.1 LCSP, en los contratos de obras cuyo valor estimado sea igual o superior a 500.000 euros, la clasificación del empresario es requisito obligatorio. Solo en los contratos de obras de cuantía inferior podrá sustituirse la clasificación por la acreditación de la solvencia técnica y económica exigida en el pliego (art. 77.2 LCSP).

En consecuencia, en los procedimientos en los que la clasificación sea exigible legalmente, licitador deberá ostentar por sí mismo la clasificación correspondiente, sin que la misma pueda ser suplida genéricamente por medios externos.

Cuestión diferente es la presentación en UTE, estrategia habitual consistente en la presentación de ofertas en unión temporal de empresas, de modo que la acumulación de clasificaciones de las diferentes empresas que conforma la UTE satisfaga los mencionados requisitos. Esta acumulación se configura de acuerdo con el artículo 52 RGLCAP. Además, tanto la Junta Consultiva de Contratación como los tribunales administrativos reconocen de forma unánime que la UTEs puedan alcanzar un nivel clasificación sumando capacidades técnicas, económicas y clasificatorias.

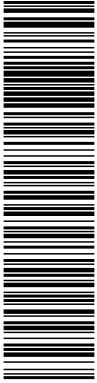
3.- La solvencia y su acreditación: diferencias con la clasificación. -

De otra parte, la solvencia (técnica, profesional y económico financiera) es el conjunto de medios con los que el empresario acredita su capacidad para ejecutar un determinado contrato, pudiendo basarse en medios propios o en los de otras entidades, conforme al artículo 75 LCSP.

El citado artículo permite expresamente que el empresario se base en la solvencia de otras entidades “con independencia de la naturaleza jurídica de los vínculos” existentes, siempre que garantice la efectiva disponibilidad de esos medios durante la ejecución del contrato.

Ahora bien, esta posibilidad se refiere exclusivamente a la solvencia, no a la clasificación, y opera cuando el pliego exige solvencia en lugar de clasificación o en aquellos contratos en que la clasificación no es exigible. Y ello, porque mientras la solvencia se determina y acredita caso por

DOCUMENTO Informe: DISCREPANCIA ACREDITACIÓN CLASIFICACIÓN	IDENTIFICADORES	
OTROS DATOS Código para validación: OIZXQ-D4DYZ-DFVKP Fecha de emisión: 1 de Diciembre de 2025 a las 11:57:09 Página 4 de 6	FIRMAS El documento ha sido firmado por : 1.- Secretaria Gral. Pleno del EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MERIDA. Firmado 01/12/2025 11:57	ESTADO FIRMADO 01/12/2025 11:57



caso para cada procedimiento, la clasificación constituye un reconocimiento previo y general de aptitud para contratar ciertas prestaciones, y no puede integrarse con medios externos al margen de las figuras expresamente previstas (como un licitador que concurre en UTE)

4.- Doctrina administrativa sobre posibilidad de complementar la clasificación solvencia. -

La doctrina administrativa y los órganos de recursos contractuales confirman que la clasificación empresarial solo puede acreditarse por medios propios, ya que no es equivalente ni sustituible por la solvencia de otras entidades.

Así, el Informe 35/2021 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado declara que la clasificación es un acto personal de la empresa clasificada y no es susceptible de integración mediante medios de terceros. En similar sentido, la Resolución 1093/2017 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) afirma que la clasificación es un requisito que debe concurrir en el propio licitador y no puede suplirse con solvencia o medios de terceros.

La Resolución 826/2024 del TACRC, dictada en el recurso especial interpuesto por TECNOLOGÍA DE LA CONSTRUCCIÓN Y OBRAS PÚBLICAS, S.A. contra la adjudicación de un contrato de obras del Ministerio de Defensa, estima el recurso, anula la adjudicación y ordena retrotraer las actuaciones al entender que no se podía suplir la exigencia de clasificación de la adjudicataria mediante integración con medios externos, tal y como exigía el propio PCAP.

Existen, sin embargo, resoluciones que admiten recursos contra pliegos que prohíben complementar la clasificación con medios externos por considerarlos restrictivos de la concurrencia, lo que evidencia la existencia de una cierta disparidad de criterios, sin que exista a la fecha una doctrina consolidada del Tribunal Supremo que declare nulas de pleno derecho estas cláusulas de forma general y abstracta.

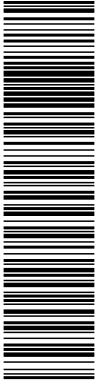
5.- Sobre el desistimiento y los defectos insubsanables del Pliego. -

El artículo 152.4 LCSP permite al órgano de contratación acordar el desistimiento del procedimiento cuando se aprecie un error no subsanable en los pliegos o en la preparación del expediente, previa audiencia a los licitadores por un plazo no inferior a diez días.

La nulidad de una cláusula esencial del PCAP puede constituir un error insubsanable si su corrección exige rehacer las bases de la licitación, pero ello requiere apreciar una verdadera causa de nulidad de pleno derecho en los términos del artículo 39 LCSP en relación con el artículo 47.1 de la Ley 39/2015.

Cuando la nulidad reviste tal carácter, puede resultar procedente la revisión de oficio, con los trámites y dictámenes preceptivos, especialmente el informe del órgano consultivo (Consejo de Estado u órgano autonómico equivalente), además del trámite de audiencia y la motivación reforzada de la resolución.

DOCUMENTO Informe: DISCREPANCIA ACREDITACIÓN CLASIFICACIÓN	IDENTIFICADORES	
OTROS DATOS Código para validación: OIZXQ-D4DYZ-DFVKP Fecha de emisión: 1 de Diciembre de 2025 a las 11:57:09 Página 5 de 6	FIRMAS El documento ha sido firmado por : 1.- Secretaria Gral. Pleno del EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MERIDA. Firmado 01/12/2025 11:57	ESTADO FIRMADO 01/12/2025 11:57



MÉRIDA
AYUNTAMIENTO

Secretaría General

En el caso analizado, la duda se centra en si la cláusula que prohíbe suplir la falta o insuficiencia de clasificación con medios externos incurre realmente en causa de nulidad por contravenir los artículos 75, 76, 77 y 90 LCSP o si, por el contrario, es una concreción conforme a derecho del distinto régimen jurídico entre clasificación y solvencia.

Ahora bien, la cláusula en cuestión refleja un requisito legal ya vigente que no ha limitado la competencia ni ha sido impugnada hasta ahora, por lo que solo sería nula si prohibiera formar UTEs para completar la clasificación. Por tanto, no sería sostenible acudir con argumentos sólidos y concluyentes al desistimiento. El Ayuntamiento puede, como así ha hecho, modificar el Pliego Tipo, pero sin que dicha modificación tenga carácter retroactivo en el presente procedimiento, en el cual se han presentado ofertas con aceptación del Pliego.

6.- Valoración sobre la circunstancia de estar la prohibición de acreditar la clasificación con solvencia externa en los Pliegos Tipo utilizados. -

El art. 116 LCSP establece que los pliegos forman parte del expediente de contratación y constituyen “ley de contrato”, debiendo respetar los principios de igualdad, libre concurrencia y transparencia establecidos en los arts. 1 y 132 LCSP. De acuerdo con la doctrina reiterada del TACRC y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el PCAP vincula tanto a la Administración como a los licitadores, y la presentación de la oferta implica aceptación incondicionada de su contenido (artículo 139.1 LCSP).

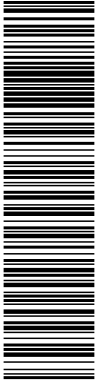
En el expediente de contratación de obras de este Ayuntamiento, se recibieron ofertas en un procedimiento que incluye en el PCAP LA cláusula discutida.

La ya citada resolución 826/2024 del Tribunal Administrativo Central de Recursos, que avala la exclusión de un licitador por complementar la clasificación, da un valor fundamental a los Pliegos. Así, se afirma que: Los pliegos tienen valor vinculante y plena eficacia jurídica no sólo para la Administración convocante, sino también para cualquier interesado en el procedimiento de licitación, con especial intensidad para las empresas licitadoras concurrentes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 139.1 de la LCSP, según el que: *“Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna, así como la autorización a la mesa y al órgano de contratación para consultar los datos recogidos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o en las listas oficiales de operadores económicos de un Estado miembro de la Unión Europea”*.

Dicha resolución afirma que, siguiendo el criterio fijado ya por el Tribunal desde sus primeros pronunciamientos acorde con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, el PCAP es la Ley que rige la contratación entre las partes y al pliego hay que estar, respetar y cumplir, sin que por ello se contravenga el principio de concurrencia ni el de igualdad.

Por razones de seguridad jurídica y confianza legítima, el pliego puede ser modificado para futuros expedientes, pero no puede ser alterado con efectos retroactivos en una licitación ya

DOCUMENTO Informe: DISCREPANCIA ACREDITACIÓN CLASIFICACIÓN	IDENTIFICADORES	
OTROS DATOS Código para validación: OIZXQ-D4DYZ-DFVKP Fecha de emisión: 1 de Diciembre de 2025 a las 11:57:09 Página 6 de 6	FIRMAS El documento ha sido firmado por : 1.- Secretaria Gral. Pleno del EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MERIDA. Firmado 01/12/2025 11:57	ESTADO FIRMADO 01/12/2025 11:57



iniciada, ni cabe prescindir de una cláusula sin seguir los cauces legales de revisión o desistimiento cuando procedan.

Y, al no existir una doctrina clara sobre la nulidad de la cláusula que impide complementar la clasificación, no podrá acudir -ni es aconsejable- a la figura del desistimiento. En todo caso, si el Ayuntamiento entiende que se vulnera la legalidad debería actuar conforme a la normativa de la revisión de oficio y con el debido procedimiento legal. Es decir, si el órgano de contratación detecta que una cláusula del PCAP puede resultar restrictiva podrá no incluirla en próximos expedientes, pero no cuando hay un procedimiento de licitación en curso, como ocurre en el caso planteado.

En estas circunstancias, no se aprecia la existencia de un error no subsanable que justifique el desistimiento del procedimiento al amparo del artículo 152.4 LCSP, ni una causa de nulidad de pleno derecho que obligue a promover revisión de oficio respecto de la concreta cláusula cuestionada.

De todo lo anterior, se pueden extraer las siguientes

CONCLUSIONES:

1ª.- La clasificación empresarial es un requisito legal, personal e intransferible que debe concurrir en el propio licitador y no puede suplirse, con carácter general, mediante medios externos, sin perjuicio del régimen particular de las UTE.

2ª.- En los contratos de obras con valor estimado igual o superior a 500.000 euros, la clasificación es obligatoria (art. 77.1 LCSP), por lo que la falta de clasificación constituye causa de exclusión.

3ª.- La solvencia económica, financiera, técnica o profesional sí puede acreditarse mediante medios de otras entidades, conforme al artículo 75 LCSP, pero esta regla no permite integrar o sustituir la clasificación cuando la ley la exige.

4ª.- La cláusula 9.5 del pliego tipo, que impide suplir la falta o insuficiencia de clasificación con solvencia externa, es coherente con la naturaleza de la clasificación y con la doctrina de la Junta Consultiva y del TACRC, sin que exista una doctrina consolidada que imponga su nulidad de pleno derecho.

5ª.- No se aprecia, en el expediente concreto, la concurrencia de un error no subsanable que obligue al desistimiento del procedimiento ni la necesidad de tramitar una revisión de oficio del pliego; debe estarse, por tanto, al tenor del PCAP aceptado por los licitadores y proceder a la exclusión de quienes no acrediten la clasificación exigida.

Mérida, a la fecha de la firma digital.
La Secretaria General del Pleno