

**Informe 7/2025, de 25 de septiembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.**

**Asunto: Instrucción del Departamento de Fomento, Vivienda, Logística y Cohesión Territorial por la que se regula la tramitación de la contratación de las obras declaradas de emergencia**

## **I. ANTECEDENTES**

La Secretaria General Técnica del Departamento de Fomento, Vivienda, Logística y Cohesión Territorial se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónomas de Aragón mediante oficio de fecha 29 de julio de 2025, donde expone:

*«El Departamento de Fomento, Vivienda, Logística y Cohesión Territorial tiene encomendada la conservación de la Red Autonómica de Carreteras (RAA). Cada vez con más frecuencia ocurren acontecimientos catastróficos vinculados a meteoros de gran intensidad que impiden el tránsito por las carreteras o situaciones que suponen un grave peligro para la seguridad. En 2024 se han declarado quince emergencias, casi las mismas que en los cuatro ejercicios anteriores y las previsiones son que continúe este aumento de la frecuencia y magnitud de los acontecimientos. Ante este nuevo escenario y con objeto de mejorar la tramitación de estos contratos el Departamento, a instancias de la Intervención, ha elaborado una Instrucción para regular la tramitación de la contratación de las obras declaradas de emergencia cuyo texto se somete a la consideración de esa Junta Consultiva, en ejercicio de las funciones consultivas que tiene establecidas según el artículo 3 del Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Junta y se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento.»*

Acompaña al escrito de solicitud el texto de la Instrucción del Departamento de Fomento, Vivienda, Logística y Cohesión Territorial por la que se regula la tramitación de la contratación de las obras declaradas de emergencia (en adelante, la Instrucción).

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en sesión celebrada el 25 de septiembre de 2025, acuerda informar lo siguiente:

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **I. Competencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón y legitimación del órgano solicitante del informe.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.2 del Reglamento de organización y funcionamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, a esta Junta Consultiva de Contratación le corresponde informar sobre aquellas cuestiones que, en materia de contratación, sometan a su consideración.

La Secretaria General Técnica del Departamento de Fomento, Vivienda, Logística y Cohesión Territorial es órgano legitimado para formular la solicitud de informe a la Junta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6. a) del mencionado Reglamento.

### **II.- Objeto y contenido del documento sometido a informe**

La Instrucción se estructura en una primera parte introductoria que da paso a diez apartados. Los cinco primeros abordan la definición del objeto y de los supuestos de aplicación, y no, del procedimiento de emergencia y los siguientes se centran en los dos procedimientos establecidos según supuesto habilitante, así como en el contenido del informe justificativo común a ambos. Como cláusula de cierre de la Instrucción, está prevista la creación de una comisión interna de seguimiento de la misma.

Según recoge la introducción de la Instrucción, y reitera su apartado primero, la misma tiene por objeto establecer un protocolo de actuación para la tramitación de contratos de obra de emergencia dirigido a la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras y a las direcciones provinciales, con el fin de facilitar su actuación, favorecer la concurrencia y la transparencia, así como la labor de fiscalización y control.

La Instrucción organiza su contenido en torno a dos grandes conceptos, que se identifican con dos de los categorizados por el artículo 120 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 lo sucesivo, LCSP), en los que se encuadran todos los contratos de obra que, por vía de emergencia, han celebrado hasta ahora las citadas Dirección General de Carreteras e Infraestructuras y direcciones provinciales para el mantenimiento de las carretas que integran la Red Autonómica Aragonesa, sobre las que el Gobierno de Aragón ostenta, entre otras, competencias de conservación.

La Instrucción prevé la utilización del procedimiento de emergencia previsto en la LCSP para la contratación de obras en ambos supuestos: acontecimientos catastróficos y situaciones que suponen grave peligro, si bien con matices y diferencias entre ellos, estando previsto que las actuaciones que respondan a situaciones que, no encuadrándose en ninguno de estos dos supuestos, revistan gravedad o requieran celeridad, se tramiten por el procedimiento de urgencia que prevé el artículo 119 de la LCSP.

### **III.- Consideraciones generales**

El procedimiento de emergencia que regula el artículo 120 de la LCSP encuentra su razón de ser en la necesidad de que el gestor responda con rapidez ante una situación grave, sobrevenida y urgente que no puede ser resuelta de otro modo

que no sea eludiendo la demora natural propia de la tramitación del procedimiento ordinario.

El mencionado artículo 120 restringe esta tramitación a acontecimientos catastróficos, situaciones de grave peligro o necesidades que afecten a la defensa nacional. En estas circunstancias, la norma exime al gestor de todo requisito formal, pudiendo contratar libremente y ordenar la ejecución del contrato directamente sin tramitación de expediente administrativo. El artículo 37 de la LCSP avala, incluso, la contratación verbal cuando se trate de un supuesto de emergencia y el artículo 39 de la misma norma que la contratación se lleve a cabo aun sin crédito suficiente y bastante, debiendo proceder posteriormente a la oportuna dotación presupuestaria.

En todo caso, no se trata de un procedimiento incondicionado. La necesaria libertad de que se inviste al gestor para poder responder ante una situación de emergencia no impide que el procedimiento se sujete a unos requisitos mínimos, infranqueables, que tanto la Comisión Europea en distintas ocasiones, quizá la más vehemente con ocasión de la elaboración de la Comunicación 2020/C 108 I/01 Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19, como la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado y el propio Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otros, han abordado en sus informes y recomendaciones blindando el necesario carácter excepcional de la tramitación de emergencia por cuanto supone un quebranto de los principios informadores de la contratación pública, en especial, el de publicidad y el de libre concurrencia e igualdad de los licitadores.

Señala, efectivamente, la Junta Consultiva de Contratación del Estado en su Informe 8/2024, de 2 de julio, que la aplicación de este procedimiento excepcional está limitada por el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a. Que concurra alguno de los supuestos previstos en la ley, no siendo suficiente cualquier situación de emergencia para su aplicación. Esto es, la situación que desencadene la tramitación de emergencia debe encuadrarse, motivada y justificadamente, en alguna de estas tres categorías: acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten a la defensa nacional.

Señala, además, el informe que, dado el carácter básico de la legislación estatal, toda aplicación del procedimiento de emergencia por vía de la legislación sectorial, tanto del Estado, como de las comunidades autónomas, queda constreñida a la concurrencia de alguno de los tres supuestos habilitantes para su aplicación, no siendo, en ningún caso, una relación abierta a la que incorporar supuestos de hecho que habiliten su aplicación.

- b. Que para resolver la situación de emergencia no sea suficiente la aplicación de cualquier otro procedimiento menos restrictivo de la libre concurrencia.

En este sentido, la Junta Consultiva de Contratación del Estado, como también hiciera la Comisión Europea en la mencionada comunicación, aboga por una aplicación prelada de los procedimientos de contratación no ordinarios. Es decir, ante una situación que justificadamente posibilita la aplicación de la tramitación de emergencia, la elección de esta debe fundarse en la imposibilidad de aplicar, por este orden, el procedimiento de urgencia contemplado en el artículo 119 de la LCSP y el procedimiento negociado sin publicidad por razón de urgencia previsto en el artículo 168 de la LCSP.

- c. Que el órgano de contratación aprecie la emergencia, siendo responsable de motivar y acreditar la concurrencia del hecho excepcional que posibilita la aplicación de este procedimiento extraordinario.
- d. Que la causa de la emergencia no sea imputable a la gestión del propio órgano de contratación, esto es, que no haya mediado falta de diligencia o previsión en la gestión realizada previamente que dé lugar a una situación de emergencia.
- e. Que la tramitación por el procedimiento de emergencia se limite estrictamente al objeto y al tiempo necesarios para dar respuesta a la situación de urgencia

sobrevenida, tanto en términos de reparación como de prevención. Debiendo encauzarse por la vía procedimental ordinaria todas las demás necesidades, accesorias a la principal, pero no vitales en los términos del artículo 120 de la LCSP.

El cumplimiento de estos cinco requisitos permite al órgano de contratación apartarse de los principios vertebradores de la contratación pública para dar una respuesta rápida y eficaz a una situación de emergencia. La Comisión Europea ha señalado que el carácter excepcional del procedimiento exige el cumplimiento acumulativo de estos requisitos y su verificación individual, caso por caso, como garantía de la elección del procedimiento menos gravoso para la libre concurrencia. Añade la Junta Consultiva de Contratación del Estado la conveniencia de dejar constancia por escrito en el expediente y propone una «Lista de comprobación sobre contratación de emergencia»<sup>1</sup> que ofrece una herramienta de verificación de los requisitos y condiciones que deben regir la justificación de la emergencia, el objeto del contrato, la selección del adjudicatario, el contrato, la ejecución, la recepción y el pago.

La libertad procedimental que se desprende de la regulación que hace la LCSP del procedimiento de emergencia resulta en la inexistencia de un procedimiento general que tomar como modelo o guía de actuación ante una situación de emergencia. Efectivamente, el procedimiento, que será distinto en cada caso, se formulará en función de las necesidades reales que requiera la situación a la que se trate de dar respuesta. En todo caso, el expediente administrativo que, con lógica posterioridad, se cumplimente, debe estar integrado por al menos los siguientes documentos:

1). Informe justificativo. En el que el órgano promotor justifique y acredite la concurrencia de alguno de los supuestos previstos en el artículo 120 de la LCSP

---

<sup>1</sup> Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado sobre criterios a aplicar y aspectos a comprobar por los órganos de contratación en los contratos realizados a través de la tramitación de emergencia prevista en el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, para asegurarse de que se ajustan a lo dispuesto en dicha Ley y en las Directivas de la Unión Europea en materia de contratación pública (Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE). Adoptada en la sesión de su Comisión Permanente el 3 de abril de 2025.

para la tramitación por vía de emergencia del contrato, siendo recomendable que dicha justificación se realice en términos de cumplimiento de los requisitos relacionados en el citado Informe 8/2024, de 2 de junio.

En este informe se definirá también el objeto y se propondrá el plazo de ejecución del contrato necesarios para dar respuesta a la situación de emergencia acontecida.

2). Resolución de adjudicación. En la que se describa brevemente y justifique el procedimiento de elección del contratista que se haya seguido o se vaya a seguir, según el caso, así como los criterios de adjudicación tomados en consideración. Debe constar acreditada la capacidad y solvencia necesarias para la realización de la prestación objeto del contrato que concurren en el adjudicatario.

3). Formalización del contrato. En la que conste la identidad del contratista, las características de la prestación objeto del contrato, el precio, las condiciones de ejecución y las condiciones de pago al contratista.

Tanto la adjudicación como la formalización del contrato deberán ser publicadas en el perfil de contratante del órgano de contratación, recogándose en el expediente constancia documental de las publicaciones. En caso de no poder publicarlas, deberá justificarse esta circunstancia.

#### **IV.- Procedimiento de contratación de las obras declaradas de emergencia previsto en la Instrucción**

El procedimiento que recoge la Instrucción prevé como punto de partida que el centro gestor que inicie el expediente defina y justifique bajo cuál de los dos supuestos definidos se tramita el procedimiento de emergencia. Se entiende que con la determinación del supuesto habilitante se está apreciando y acreditando la concurrencia de la emergencia que avala la aplicación del procedimiento excepcional previsto en la ley.



#### **a. Acontecimientos catastróficos**

Son acontecimientos catastróficos *«aquellos hechos que impidan la circulación y necesitan de una actuación inmediata y urgente para restaurar la circulación y la seguridad vial que deben acometerse en el transcurso de horas como pueden ser, entre otros, la caída de piedras de gran dimensión en la calzada o el desbordamiento de ríos y barrancos que hace imposible la circulación»*.

Para el supuesto de acontecimientos catastróficos, el procedimiento que debe seguirse está previsto en el apartado sexto de la Instrucción, según el cual:

- *«Las obras se podrán iniciar mediante la contratación verbal.*
- *En el caso de que sea posible, se levantará un acta de comprobación material y de inicio de las obras a pie de obra en el que se definan brevemente la situación, se recojan las instrucciones dadas por el responsable de contrato y las obligaciones formales y temporales a que se compromete la empresa seleccionada.*
- *En todo caso, el acta de comprobación material y de inicio de las obras se levantará antes de las 72 horas siguientes a la finalización del acontecimiento catastrófico.*
- *Una de las características intrínsecas a la emergencia es la necesidad de una actuación inmediata absolutamente necesaria para remediar los acontecimientos que la causan, por lo que si en el plazo de 72 horas no se han iniciado las obras se considera que se no cumple con el requisito de inmediatez y no se podrá declarar como emergencia y deberá tramitarse como un procedimiento ordinario, en todo caso urgente.*
- *En el plazo de una semana desde el hecho catastrófico la Subdirección Provincial competente en materia de carreteras elaborará el informe justificativo que se define en el apartado octavo.*
- *Se iniciará la tramitación en el Gestor de contratación GCON y, si [se] considera oportuno, se creará un expediente electrónico que recoja todas las actuaciones.*
- *Propuesta del Director General de Carreteras e Infraestructura de declaración de la emergencia ante el órgano de contratación y proponiendo adjudicatario y presupuesto máximo de adjudicación, certificando que se cumplen con los requisitos materiales, formales y temporales para esta declaración.*
- *Acuerdo del órgano de contratación declarando la emergencia, aprobando el gasto máximo y el nombramiento de Responsable del contrato y adjudicando el contrato a la empresa que está realizando los trabajos.*
- *De este acuerdo del Órgano de Contratación habrá de dar cuenta al Gobierno de Aragón en el plazo máximo de treinta días desde su adopción.*
- *Se procederá a publicar en el Perfil del Contratante la adjudicación y se notificará al adjudicatario.*



- *En el caso de que el Centro Gestor disponga de crédito adecuado y suficiente procederá a reservar crédito mediante documento R. En caso contrario habrá que iniciar el procedimiento adecuado para su dotación presupuestaria.*
- *Se procederá al envío de expediente a la Intervención Delegada del Departamento competente en materia de carreteras para su fiscalización y contabilización del documento R.*
- *Se requerirá a la empresa adjudicataria la constitución de la garantía definitiva del 5% del importe de adjudicación IVA excluido en el plazo de 5 días.*
- *Se formalizará el contrato en un documento en el que se recojan como requisitos esenciales la determinación del precio, el objeto del mismo, el plazo de realización y el plazo de garantía de los trabajos.*
- *Se publicará la formalización del contrato en el Perfil del Contratante.*
- *Se realizará el documento D y se remitirá a la Intervención Delegada del Departamento competente en materia de carreteras para su contabilización.*
- *Finalmente, se observará lo dispuesto en la LCSP sobre el cumplimiento de los contratos, recepción y liquidación de la prestación y, en su momento de cancelación de la garantía».*

El procedimiento descrito cumple con todas las previsiones contempladas en la LCSP para la contratación por vía de emergencia. Debe incidirse, no obstante, en la idoneidad de que la propuesta del Director General competente en materia de carreteras, y posterior acuerdo del órgano de contratación, al declarar la emergencia y certificar el cumplimiento de los requisitos materiales, formales y temporales, aluda entre todos ellos a los referenciados en el Informe 8/2024, de 2 de julio, esto es, además de la acreditación de la concurrencia del supuesto habilitante para la aplicación de la tramitación de emergencia, la improcedencia de dar respuesta a la situación mediante cualquiera de los dos procedimientos menos restrictivos de la concurrencia antes mencionados, la declaración de que la situación declarada como emergencia no es imputable a la gestión del órgano, así como que la tramitación por la vía de la emergencia se restringe escrupulosamente al objeto y tiempo necesarios para resolver el acontecimiento catastrófico.

Desde un punto de vista puramente formal, hay cuatro hitos cruciales en la tramitación propuesta por la Instrucción: el acta de comprobación material y de inicio de las obras, el informe justificativo de la Subdirección Provincial, la propuesta de adjudicación y el acuerdo de adjudicación. La inclusión de todos ellos en el expediente administrativo sumado a la revisión que hace Intervención

y a la publicidad dada tanto a la adjudicación como a la formalización contribuyen a blindar la idea de que no se trata de un procedimiento incondicionado a pesar de la gran libertad de la que goza el gestor para dar respuesta a la situación sobrevenida. Se trata de una tramitación en la que el expediente administrativo va, y debe ir, por detrás de lo actuado, pero sin que ello menoscabe la necesaria constancia documental de lo realizado y su justificación.

Desde el punto de vista de la gestión económica, el procedimiento previsto para el contrato de emergencia, por su carácter extraordinario, permite contratar verbalmente y sin disponer, al menos inicialmente, de crédito adecuado y suficiente, circunstancia esta que en toda otra tramitación se erigiría como causa de nulidad. Efectivamente, la declaración de emergencia de un procedimiento de contratación permite traspasar las líneas rojas que operan como límite en todos los demás contratos, eso sí, siempre de forma justificada y acreditada y siempre procurando volver, aunque sea con posterioridad, al redil procedimental cercenado por los límites traspasados. En este contexto, requiere una mención especial el análisis de los documentos contables que prevé la Instrucción:

- a) Cabría plantear que el centro gestor disponga de crédito adecuado y suficiente en el momento en el que se inicia el procedimiento de emergencia. En ese caso, la propuesta realizada por el Director General de Carreteras e Infraestructuras de declaración de la emergencia proponiendo adjudicatario y presupuesto máximo de adjudicación puede venir acompañada de la correspondiente retención de crédito (documento R) o incluso del documento contable AD, puesto que ya se conoce el contratista que va a realizar la prestación. Posteriormente, el reconocimiento de la obligación se registrará una vez que el acreedor de la Administración haya cumplido la prestación que constituya el objeto de la relación obligacional.
- b) Cuando, por el contrario, no se disponga del crédito necesario, será preciso que, una vez adoptado el acuerdo, se proceda a su dotación de manera que, una vez se cuente con los fondos adecuados y suficientes, se pueda

registrar el correspondiente documento contable, cuya fase vendrá determinada por la documentación y por el momento procedimental en el que se encuentre el expediente, pudiendo incluso acumular las fases de ejecución del gasto hasta el reconocimiento de la obligación.

En ningún caso se producirá la fiscalización previa del expediente (que no del documento) en las fases de gestión contable R, A o D. La fiscalización previa de un contrato de emergencia resultaría contraria al propio espíritu de dicha función, en la medida en que ésta se concibe como un control anterior al acto que genera la obligación de gasto. En el régimen excepcional de contratación de emergencia, tal y como se plantea en este primer supuesto de la Instrucción, la ejecución y adjudicación se producen de forma inmediata para dar respuesta urgente a la situación, por lo que la fiscalización solo puede ejercerse de manera posterior. Otra cuestión es que, si el expediente se presenta ya ejecutado como emergencia, pero no concurren las circunstancias previstas en la LCSP, la Intervención no pueda considerarlo ajustado a derecho e informe en ese sentido una vez adjudicado (*ex post*).

### **Situaciones que suponen un grave peligro**

Son situaciones que suponen un grave peligro aquellas *«en que, como consecuencia de hechos meteorológicos extraordinarios, se ha producido una degradación de la infraestructura o de su entorno que suponga un grave riesgo para la seguridad vial, cuya reparación es necesario acometer con inmediatez para evitar daños en las personas, bienes o en la misma infraestructura y por lo tanto un mayor quebranto patrimonial para la Administración, que suelen estar relacionadas con taludes inestables por lluvias torrenciales con riesgo de colapso»*.

Para estos supuestos, la Instrucción describe, en su epígrafe séptimo, un procedimiento de contratación de obras según el cual:

- «Dadas las características de la emergencia no se podrán iniciar las obras mediante la contratación verbal entre la Administración y la empresa seleccionada.
- La Subdirección Provincial correspondiente elaborará el informe justificativo que se define en el apartado octavo.
- Se procederá a su tramitación en GCON, y si se considera necesario, a la creación [d]el expediente electrónico que recoja todas las actuaciones y
- Se redactará el pliego administrativo y una memoria valorada que tendrá la función sustitutoria del PPT y del proyecto, en el que se indicarán las actuaciones a realizar y su valoración.
- Propuesta del Director General de Carreteras e Infraestructura de declaración de la emergencia ante el órgano de contratación y proponiendo adjudicatario y presupuesto máximo de adjudicación. Así mismo, certificará que se cumplen con los requisitos materiales, formales y temporales para esta declaración.
- Acuerdo del órgano de contratación declarando la emergencia, aprobando el gasto y el nombramiento de Responsable del contrato.
- De este acuerdo del Órgano de Contratación habrá que dar cuenta al Consejo de Gobierno, en el plazo máximo de treinta días.
- Aprobación del pliego administrativo.
- En el caso de que el Centro Gestor disponga de crédito adecuado y suficiente procederá a reservar crédito mediante documento R. En caso contrario habrá que iniciar el procedimiento adecuado para su dotación presupuestaria.
- Se procederá al envío de expediente a la Intervención Delegada del Departamento competente en materia de carreteras para su fiscalización y contabilización del documento R.
- Las ofertas se obtendrán mediante un procedimiento abierto, publicado en el Perfil del contratante, con las siguientes características básicas:
  - Un único criterio de adjudicación: el precio, (artículo 32 de la Directiva 2014/24/UE).
  - Plazo para la presentación de ofertas: cinco días hábiles, (artículo 32 de la Directiva 2014/24/UE).
  - Solvencia económica y financiera: una vez y media el valor estimado del contrato. Posibilidad de clasificación según art. 87.a LCSP
  - Solvencia técnica y profesional: Acreditación del cumplimiento de los medios adscritos al contrato, (personal y maquinaria), según art. 88.b LCSP.
  - Adscripción medios: Según valoración técnica.
- Al sexto día desde la publicación se celebrará la mesa de apertura de las ofertas, valoración y propuesta de adjudicación.
- Se requerirá a la empresa propuesta como adjudicataria la presentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos y la constitución de la garantía definitiva del 5% del importe de adjudicación IVA excluido en el plazo de cinco días hábiles.
- Sesión de la mesa de valoración de la documentación.
- Orden de adjudicación.
- Firma del contrato.
- Se publicará la adjudicación y la formalización del contrato en el Perfil del Contratante.
- Se realizará el documento D y se remitirá a la Intervención Delegada para su contabilización.

- *Finalmente, se observará lo dispuesto en la LCSP sobre el cumplimiento de los contratos, recepción y liquidación de la prestación y, en su momento de cancelación de la garantía.»*

Analizada la propuesta resulta difícil entender a qué situaciones se refiere. La definición dada de «situaciones que suponen un grave peligro» suscita dudas debido a la distinta graduación del nivel de emergencia que parece traslucir, denota por comparación con el primero, «acontecimientos catastróficos», un menor grado de severidad y urgencia. Desde una perspectiva teórica, dentro de su tipificación como supuesto que habilita la tramitación por vía de emergencia de conformidad con el artículo 120 de la LCSP, parece que se trata de un supuesto en que la respuesta que debe darse, si bien es urgente, no requiere la inmediatez del anterior por lo que la Instrucción plantea un procedimiento *ad hoc* que pivota entre la declaración de emergencia y el intento de salvaguarda de los principios de concurrencia competitiva, igualdad y publicidad y que encontraría aval en la libertad para contratar que establece el citado artículo 120 y, con mayor aplicación a este caso concreto, la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE que señala en sus considerandos que «*los poderes adjudicadores deben tener la oportunidad de reducir aún más los plazos para la recepción de solicitudes de participación y de licitaciones en los casos en que una situación de emergencia haga impracticables los plazos mínimos habituales, pero no impida mantener un procedimiento habitual con publicación*». Se trata de un procedimiento, definido por la Instrucción como abierto, aunque con limitaciones, que excluye la contratación verbal y que cumpliría, así, con el requisito señalado por la Junta de Consultiva de Contratación Pública del Estado de aplicar el procedimiento menos restrictivo posible habida cuenta de la situación de emergencia que justifica la vía extraordinaria.

Sin embargo, desde el plano práctico el procedimiento diseñado en la Instrucción encuentra difícil encaje con la celeridad y urgencia de la actuación que requiere una situación de emergencia. Se ha previsto un procedimiento excesivamente formal, cuyo cauce es, a juicio de esta Junta, inviable con una verdadera

situación de emergencia. Sería recomendable rediseñar el procedimiento de forma que, salvaguardando el principio de concurrencia, se aligere, pudiendo considerarse la mera solicitud de tres ofertas y la justificación y motivación de la elección de adjudicatario.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que las herramientas informáticas de contratación, tanto la Plataforma de Contratos del Sector Público como el Gestor de Expedientes de Contratación, no admitirían este procedimiento que diseña *ad hoc* la instrucción.

Dicho esto, y resultando de aplicación a este procedimiento lo establecido en el punto anterior respecto del procedimiento definido para el supuesto de «acontecimientos catastróficos» y dándolo por reproducido, en relación con el análisis concreto del procedimiento que nos ocupa y con su gestión económica, cabe mencionar lo siguiente de acuerdo con el orden procedimental establecido en la Instrucción:

1. Respecto de la propuesta del Director General de Carreteras e Infraestructuras de declaración de emergencia, esta no puede proponer adjudicatario toda vez que el procedimiento abierto a que más adelante hace referencia la Instrucción no se ha celebrado en este momento procesal. Por análoga razón, se puede valorar si el acuerdo del Órgano de Contratación por el que se declara la emergencia puede, efectivamente, nombrar ya al responsable del contrato o es más razonable esperar a la adjudicación.
2. El artículo 120.1 b) de la LCSP, en su calidad de normativa básica y aplicado a nuestro ámbito territorial, señala la obligatoriedad de dar cuenta de los acuerdos por los que se celebran contratos de emergencia al Consejo de Gobierno. La Instrucción recoge este traslado de información respecto de la declaración de emergencia, pero no respecto del acuerdo relativo al contrato dado que, en el momento en que está previsto, el contrato aún no se ha licitado ni adjudicado.
3. Sin perjuicio de lo referido anteriormente en relación con la obtención de ofertas y la recomendación de agilizar el procedimiento, la mención de la Instrucción a



la obtención de ofertas mediante un «*procedimiento abierto*» no es adecuada en sede de un procedimiento de emergencia. De estimarse conveniente mantener el procedimiento en su actual configuración, sería recomendable sustituir dicha alusión a un tipo procedimental concreto (procedimiento abierto) por una alusión más genérica, proponiéndose la siguiente redacción:

- «*Las ofertas se obtendrán mediante una licitación abierta, publicando el anuncio de la misma en el Perfil del contratante, con las siguientes características básicas: [...]»*

4. Por último, en relación también con la licitación, a título de mero apunte, la referencia al artículo 32 de la Directiva 2024/14/UE en sede del plazo de 5 días hábiles para la presentación de ofertas no es correcta.

### **III. CONCLUSIÓN**

Los procedimientos que recoge la Instrucción del Departamento de Fomento, Vivienda, Logística y Cohesión Territorial por la que se regula la tramitación de la contratación de las obras declaradas de emergencia son conformes con lo establecido en la LCSP, con las observaciones y sugerencias manifestadas en este informe

**Informe 7/2025, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, adoptado en su sesión de 25 de septiembre de 2025.**

**EL PRESIDENTE  
P.S. LA PRESIDENTA SUPLENTE**

**(Orden de 17 de agosto de 2023 del  
Consejero de Hacienda y Administración Pública)**

**María Asunción Sanmartín Mora**