

Informe 8/2025, de 27 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asunto: Exención de clasificación para la contratación de determinados proyectos de obras incluidos en el programa «Mas Vivienda, Mejor Turismo».

I. ANTECEDENTES

La Secretaria General Técnica del Departamento de Fomento, Vivienda, Logística y Cohesión Territorial adjunta solicitud remitida a ese departamento por la Sociedad Suelo y Vivienda de Aragón, S.L.U. (en adelante SVA) para que los contratistas que participen en las licitaciones de contratos de obras en el marco del programa «Más Vivienda, Mejor Turismo» estén exentos de clasificación a fin de que, conforme al artículo 78.2 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 relación con el artículo 3.1 d) 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, se emita el preceptivo informe para su tramitación ante el Gobierno de Aragón.

La citada solicitud de SVA pone de manifiesto que el Gobierno de Aragón ha diseñado el Plan Aragón Más Vivienda 2024-2030 que se desarrolla en todo el territorio de la Comunidad Autónoma, reconociéndose intervenciones específicas en zonas, como las turísticas, donde la actuación administrativa resulta imprescindible para regular el mercado de la vivienda. Así mismo ha impulsado el programa «Más Vivienda, Mejor Turismo» al que se han adherido 38 municipios, si bien al ser un programa dinámico se podrán

adherir otros municipios con las mismas características. Con el citado programa se pretende satisfacer las necesidades de vivienda de quienes optan por vivir y trabajar en municipios de interés turístico de la Comunidad Autónoma por lo que Aragón opta por intervenir en el mercado con vivienda pública de alquiler asequible, que contribuirá a destensar los precios en esos municipios.

SVA manifiesta que dicho programa se está acometiendo en fases sucesivas, habiéndose realizado procedimientos administrativos de contratación, relatando la experiencia de las licitaciones realizadas hasta la fecha, cuyos resultados en la mayoría de los casos han sido poco satisfactorios ya que gran parte de esas licitaciones han quedado desiertas bien por no disponer de clasificación los posibles licitadores, bien por defectos en la presentación de la documentación administrativa. Tras analizar la situación, SVA ha llegado a unas conclusiones que en síntesis son las siguientes:

-Escasez de oferta de empresas constructoras para edificación de viviendas como consecuencia de la pasada crisis inmobiliaria que expulsó del sector a mucha mano de obra especializada que, a pesar de la reactivación del sector, no ha vuelto a la construcción, lo que ha supuesto una restricción de la oferta ya que dicho mercado no resulta atractivo para las grandes empresas del sector.

-Los clientes habituales de las empresas que se dedican a la edificación de vivienda suelen ser por promotoras privadas, por lo que las empresas constructoras de vivienda no necesitan certificados o clasificación empresarial para trabajar para ellas a diferencia de lo que ocurre cuando la contratación es promovida por un poder adjudicador, como es SVA.

-Todo esto está llevando a que debido al pequeño número de empresas que operan en el mercado y la no necesidad de disponer en el mercado

privado del requisito de clasificación no haya concurrencia, o que esta sea mínima, y en los casos en que las pequeñas empresas de ámbito local participan en las licitaciones deben ser excluidas por no disponer de clasificación, lo que está restringiendo la competencia.

Para finalizar, SVA reseña la singularidad del medio local de nuestra Comunidad Autónoma en el que opera, en pro del desarrollo de las actuaciones de construcción de viviendas del programa «Más Vivienda, Mejor Turismo», e indica, a este respecto, *«que la Ley 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón dispone que los Poderes Públicos de Aragón, en el marco de las políticas de contratación de la Comunidad Autónoma, promoverán la utilización de la contratación pública como instrumento para la lucha contra la despoblación y el desarrollo territorial equilibrado del medio rural»*.

Adjunta relación de las actuaciones previstas para las que solicita exención de clasificación empresarial y los municipios afectados. Con posterioridad, adjunta nuevo documento que incluye el presupuesto estimado de ejecución de las licitaciones previstas en el año 2025, 2026 y 2027 del que se eliminan dos actuaciones, en el municipio de Bonansa y en el de Fayón, se entiende porque no llegan al importe mínimo para exigir clasificación y, por otra parte, incluye el presupuesto de las viviendas de Benasque para el que no se solicitó exención de clasificación por las características constructivas.

El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en sesión celebrada el 27 de octubre 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 apartado 1, letra d) del citado Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, corresponde a esta Junta Consultiva de Contratación informar con carácter preceptivo la autorización del Gobierno de Aragón para la celebración de contratos con personas no clasificadas cuando el requisito de la clasificación fuera en principio exigible.

La Secretaría 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 letra a) del mencionado Reglamento.

II. Régimen aplicable a la exigencia de clasificación en los contratos públicos.

La LCSP, dentro del Capítulo II del Título I relativo a la «Capacidad y Solvencia del Empresario», establece en su artículo 65 las condiciones de aptitud para contratar con el sector público, señalando su apartado 1 que *«solo podrán contratar con el sector público las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, no estén incursas 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»*.

Así mismo en la Subsección 4ª regula lo relativo a la «Clasificación de las Empresas», artículos 77 a 83, este último precepto es el único que no tiene

carácter básico de acuerdo con lo previsto en la Disposición Final 1ª relativa al «Título Competencial» de la LCSP. En su artículo 77, apartado 1, señala que *«La clasificación de los empresarios como contratistas de obras o como contratistas de servicios de los poderes adjudicadores será exigible y surtirá efectos para la acreditación de su solvencia para contratar en los siguientes casos y términos: a) Para los contratos de obras cuyo valor estimado sea igual o superior a 500.000 euros será requisito indispensable que el empresario se encuentre debidamente clasificado como contratista de obras de los poderes adjudicadores. Para dichos contratos, la clasificación del empresario en el grupo o subgrupo que en función del objeto del contrato corresponda, con categoría igual o superior a la exigida para el contrato, acreditará sus condiciones de solvencia para contratar. Para los contratos de obras cuyo valor estimado sea inferior a 500.000 euros la clasificación del empresario en el grupo o subgrupo que en función del objeto del contrato corresponda, y que será recogido en los pliegos del contrato, acreditará su solvencia económica y financiera y solvencia técnica para contratar. En tales casos, el empresario podrá acreditar su solvencia indistintamente mediante su clasificación como contratista de obras en el grupo o subgrupo de clasificación correspondiente al contrato o bien acreditando el cumplimiento de los requisitos específicos de solvencia exigidos en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y detallados en los pliegos del contrato. Si los pliegos no concretaran los requisitos de solvencia económica y financiera o los requisitos de solvencia técnica o profesional, la acreditación de la solvencia se efectuará conforme a los criterios, requisitos y medios recogidos en el segundo inciso del apartado 3 del artículo 87, que tendrán carácter supletorio de lo que al respecto de los mismos haya sido omitido o no concretado en los pliegos.»*

De ello se deduce que la clasificación resulta obligatoria en los contratos administrativos de obras (Poder adjudicador Administración Pública) y privados de obras (Poder Adjudicador no Administración Pública) cuyo valor estimado sea igual o superior a 500.000 euros .

Por otra parte de conformidad con lo establecido en el artículo 39 de la LCSP, la falta de capacidad se sanciona con la nulidad de pleno derecho del contrato.

Establecida la regla general en el apartado 1 del artículo 77, regula sus excepciones, en su apartado 3 se indica que por Real Decreto podrá exceptuarse la necesidad de clasificación para determinados tipos de contratos de obras en los que este requisito sea exigible, debiendo motivarse dicha excepción en las circunstancias especiales y excepcionales concurrentes en los mismos.

Y en su apartado 4 que cuando no haya concurrido ninguna empresa clasificada en un procedimiento de adjudicación de un contrato para el que se requiera clasificación, el órgano de contratación podrá excluir la necesidad de cumplir este requisito en el siguiente procedimiento que se convoque para la adjudicación del mismo contrato, siempre y cuando no se alteren sus condiciones, precisando en el pliego de cláusulas y en el anuncio, en su caso, los medios de acreditación de la solvencia que deban ser utilizados de entre los especificados en los artículos 87 y 88.

El citado apartado 4 es interpretado por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de forma restrictiva, entre otros en el informe 19/2007, de 26 de marzo, que establece que para la aplicación de esta excepción es condición necesaria que haya habido una previa licitación con exigencia de clasificación y que no haya concurrido ningún licitador que cumpliera con tal requisito. Por ello, si la licitación ha quedado desierta por otras causas, no resultaría de aplicación dicha excepción, razón por la cual, en la nueva convocatoria que se realice, habría de exigirse nuevamente la clasificación correspondiente.

El artículo 78 de la LCSP regula dos supuestos de exención del requisito de clasificación, el primero de ellos de carácter subjetivo, que afecta a los empresarios no españoles, en su apartado 1 se indica lo siguiente: «No será

exigible la clasificación a los empresarios no españoles de Estados miembros de la Unión Europea o de Estados signatarios del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, ya concurran al contrato aisladamente o integrados en una unión, sin perjuicio de la obligación de acreditar su solvencia.»

Mientras que su apartado 2 al que se hace referencia en la consulta señala que **«Excepcionalmente, cuando así sea conveniente para los intereses públicos, la contratación de la Administración General del Estado y los entes organismos y entidades de ella dependientes con personas que no estén clasificadas podrá ser autorizada por el Consejo de Ministros, previo informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. En el ámbito de las Comunidades Autónomas, la autorización será otorgada por los órganos que estas designen como competentes»**.

Dos requisitos destacan en el apartado 2 del citado artículo 78, por un lado el carácter excepcional, y por otro, la necesidad de que quede acreditada la conveniencia de la medida para los intereses públicos. Respecto al primer requisito ya el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa nº 28/1992, de 4 de diciembre, establecía que *«[...] el único requisito que se exige es el de que se estime conveniente a los intereses públicos, al cual no puede dársele una interpretación flexible incompatible con el carácter excepcional, frente al sistema de clasificación, como claramente queda demostrado por la circunstancia de hacer intervenir en este supuesto excepcional a los órganos que tienen la mayor jerarquía administrativa...concluyendo que no puede ser aplicada a casos como el presente en el que se pretende dispensar de la clasificación a una serie indeterminada de empresas»*.

Se trata de un supuesto de exención del requisito de clasificación de licitadores excepcional que no puede ser aplicado a la generalidad de los licitadores que quieran participar en un procedimiento de licitación.

Debemos por tanto analizar si la petición de SVA cumple con los citados requisitos, empezando por el último requisito, es decir, la necesidad de que quede acreditada la conveniencia de la medida para los intereses públicos, en su solicitud se justifica la necesidad de disponer de vivienda pública de alquiler asequible y para ello disponen de fondos que permiten la construcción de vivienda, se pone de manifiesto que han tramitado un conjunto de procedimientos de contratación con resultados funestos, ya que las licitaciones han quedado desiertas, en una de ellas, relativa a la construcción de viviendas en Fayon, hubo que inadmitirse a los licitadores por no disponer de clasificación y, en otras, como Jaca no se formalizó el contrato por no presentar la documentación. En Gúdar se inadmitió a otra empresa por defectos en la documentación administrativa, desconocemos qué tipo de defectos afectaban a la documentación, además de constatar que apenas concurren licitadores.

El análisis de la cuestión les ha llevado a determinar las causas de la falta de licitadores o de que estos no fueran admitidos, constatando que el problema afecta a los núcleos de gran población pero de manera especial a los de menor entidad, en los que la dispersión geográfica, su baja densidad de población y la lejanía de los centros urbanos hace que estos proyectos no sean atractivos ni rentables para las empresas que disponen de clasificación y por otra parte las empresas que se mueven en el mercado privado no disponen de clasificación por no ser necesaria en el ámbito privado que es donde habitualmente realizan su actividad. Así mismo indica que las únicas empresas que manifiestan algún interés son las de ámbito local y tamaño pequeño que no disponen del citado requisito de clasificación.

La petición se apoya igualmente en la ya mencionada Ley 13/2003, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón que insta a los poderes públicos a utilizar la contratación pública como instrumento para la lucha contra la despoblación y el desarrollo territorial equilibrado del medio

rural.

La petición está motivada y puede ser conveniente al interés público ya que cumpliría con el objetivo del programa de fomento de la vivienda, permitiendo una mayor concurrencia y promoviendo la participación de las pequeñas y medianas empresas, todo ello sin menoscabo del cumplimiento de los principios generales de la contratación recogidos en el artículo 1 de la LCSP.

En cuanto al cumplimiento del segundo de los requisitos, relativo a la excepcionalidad de la medida, debemos analizar esta falta de concurrencia de licitadores con clasificación en los procedimientos de contratación instados por SVA en desarrollo del programa «Más Vivienda, Mejor Turismo», para determinar si concurre tal requisito en el listado de procedimientos de contratación a licitar en los años 2025, 2026 y 2027, tal y como exige el citado apartado 2 del artículo 78.

Y para ello es imprescindible situar la experiencia relatada por SVA en el contexto de la contratación a nivel nacional, para lo que contamos con informes emitidos por entidades como la OIRESCON, «Las cifras de la contratación pública en España 2024», que ponen de manifiesto que en un gran número de procedimientos de contratación, sin tener en cuenta los procedimientos negociados, solo se presentó un licitador, y que el 7,63% de los expedientes de contratación pública licitados en España en 2024, quedó desierto.

Esta falta de concurrencia de licitadores a nivel general, tiene su reflejo en las licitaciones para la construcción de vivienda en los municipios aragoneses, entendiéndose no obstante que la no concurrencia de licitadores que dispongan del requisito de la clasificación empresarial puede tener carácter coyuntural es por lo que no se puede informar favorablemente la exención de clasificación para todas licitaciones solicitadas, puesto que el requisito de la excepcionalidad, entendida como algo extraordinario que ocurre rara vez, lleva

consigo una limitación en el tiempo, es decir mientras se mantengan las circunstancias que lo motivan.

En consecuencia la exención de clasificación solicitada solo será posible aceptarla en los proyectos que se van a licitar en las anualidades 2025 y 2026, que se indican a continuación:

Municipios	Presupuesto estimado de licitación
Jaca	3.585.248 €
Panticosa	2.280.960 €
Benasque	4.134.240 €
Valderrobres	2.566.080€.
Albarracin	1.710.720 €
Canfranc	2.851.200 €
Torla-Ordesa	1.425.600 €
Daroca	2.138.400 €
Cretas	1.995.850 €
Alquezar	1.425.600 €
Calaceite	855.360 €
La Fresneda	1.140.480 €
Sos del Rey Católico	855.360 €
Fuentespalda	570.240 €
Rubielos de Mora	712.800 €
Ansó	1.425.600 €
Cantavieja	570.240 €
Biescas	2.138.400 €

Al objeto de que esta Junta pueda comprobar si se mantienen las circunstancias excepcionales que van a permitir la exención de clasificación en los procedimientos de contratación de los proyectos de obras en los municipios antes relacionados, SVA deberá comunicar en el último trimestre del año 2026, el número de empresas que han concurrido a cada una de las licitaciones para las que se ha informado favorablemente la exención y si alguna de ellas estaba clasificada como contratista de obras.

Lo que implica que SVA debe adoptar las medidas necesarias para poder comprobar si la situación coyuntural de falta de licitadores clasificados se mantiene en el tiempo, siendo necesario que los pliegos de cláusulas administrativas que rijan las licitaciones, además de hacer referencia al Decreto que exime de disponer, para la ejecución de los citados proyectos, del requisito de clasificación empresarial, concreten los requisitos de solvencia económica y técnica en función de los importes de cada una de los proyectos, para lo que se deberá tener en cuenta lo previsto en los artículos 86, 87 y 88 de la LCSP y, además, se especifique que la solvencia se podrá acreditar igualmente por la clasificación que correspondería a cada proyecto de obras de forma que se pueda constatar si se ha superado o no la situación coyuntural.

Como última consideración debemos señalar que si bien la intervención de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa puede ser preceptiva, como sucede en el presente caso, sus informes no son vinculantes, tal como resulta del artículo 80.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por lo que la Administración consultante puede apartarse de los criterios expuestos, motivando su decisión tal como también resulta del artículo 35.1.c) de la citada Ley.

Informe 8/2025, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, adoptado en su sesión de 27 de octubre 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