



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

DIRECCION GENERAL DEL PATRIMONIO
DEL ESTADO

SECRETARÍA DE LA JUNTA CONSULTIVA
DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO

La Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha aprobado, en su sesión de 2 de julio de 2024, el siguiente informe:

Informe 40/23

Materia: Consulta sobre clasificaciones empresariales del sector de estabilización de taludes y el control de desprendimientos.

ANTECEDENTES

El Presidente de la Asociación Española de Empresas Especialistas en Taludes (AEEET) ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

“ANTECEDENTES:

Descripción de las circunstancias que originan la consulta:

Primero. Detalle tareas y unidades de obra de la actividad/sector.

Esta actividad/sector se puede dividir en dos grandes conjuntos de tareas o unidades de obra.

El primero sería el que hace referencia a la instalación de elementos que sirven de barrera de protección o de manto de estabilización por encima el talud, ladera o trinchera. En este conjunto se encontrarían:

- Instalación y suministro de mallas metálicas para estabilización de taludes, laderas y/o trincheras, de membranas de alta resistencia (de alambre, mallas mixtas de alambre y*



cable, redes de cable o redes de anillos) o de polipropileno también para estabilización de dichos taludes, así como de saneos manuales previos.

- Instalación y suministro de barreras dinámicas o estáticas de acero para la protección frente a desprendimientos de rocas, para retención de flujos de derrubios o antialudes de nieve.*
- Instalación y suministro de hormigón proyectado o gunita.*
- Instalación y suministro de gavión de malla y piedra, realizado a mano, para estabilización de taludes.*

Gran parte de estos trabajos son ejecutados por personal especialista formado en trabajos verticales, en suspensión y en altura en taludes.

El segundo conjunto de tareas sería el que hace referencia a la fijación al talud o terreno. En este conjunto estaría la perforación e inyección de bulón o pilote de anclaje con barra de acero o anclaje de cable. Para la ejecución de estos trabajos se usa perforadoras y bombas de inyección de cemento.

En ocasiones se ejecuta una combinación de los dos conjuntos de tareas de manera que se instala una membrana con anclajes, por ejemplo.

Segundo. Situación actual

En el actual sistema de clasificación empresarial de contratistas del Ministerio de Hacienda, no existe en España, ni en la clasificación de obras ni en la de servicios, un grupo y subgrupo propio para la actividad de estabilización de taludes y el control de desprendimientos.



Para licitaciones o partes de licitación en las cuales se ejecutan unidades del primer conjunto de tareas definidas en el punto anterior, algunas administraciones contratantes no tienen claros los grupos y subgrupos a solicitar en los pliegos. En licitaciones en las cuales había exclusivamente unidades de instalación y suministro de mallas metálicas para estabilización de taludes o de barreras dinámicas de acero para la protección frente a desprendimientos de rocas, alguna administración ha solicitado (creemos que de forma errónea) el subgrupo A1-Desmontes y vaciados del grupo A-Movimiento de tierras. O en una licitación que se ejecutaba en un talud encima de una presa hidráulica por parte de una confederación hidrográfica y donde únicamente se instalaba y suministraba mallas metálicas para dicho talud, la administración solicitó (también creemos de forma errónea) la E2-Presas del grupo E-Obras hidráulicas. Otras administraciones, para estas unidades de obra del primer conjunto de tareas definidas en el punto anterior, que no tienen un subgrupo concreto donde encuadrarse, solicitan los subgrupos “sin cualificación específica” de la clasificación de obra, principalmente de “viales y pistas” (la G6-Obras viales sin cualificación específica) y de “ferrocarriles” (la D5- Obras de ferrocarriles sin cualificación específica). Y para las licitaciones o parte de licitación en las cuales hay perforación e inyección de bulón o pilote de anclaje con barra de acero o anclaje de cable se suele solicitar el subgrupo “K2-Sondeos, inyecciones y pilotajes”.

En alguna ocasión, y desde nuestro punto de vista de forma errónea, en algunos pliegos donde todas las unidades de obra eran de las anteriormente descritas (de instalación de elementos que sirven de barrera de protección o de manto de estabilización por encima el talud y de perforación e inyección de bulón o pilote de anclaje), se ha solicitado por parte de la administración el subgrupo “A1- Desmontes y vaciados”. A nivel de servicios, cuando la administración ha sacado una licitación de un contrato de mantenimiento de taludes en carreteras o vías férreas ha solicitado o ha puntuado el subgrupo “O2- Conservación y mantenimiento de carreteras, pistas, autopistas, autovías, calzadas y vías férreas”.



SOLICITA

Con el fin de clarificar los subgrupos aplicables a este sector, de incrementar la concurrencia en las licitaciones de estabilización de laderas y taludes y protección frente desprendimientos y con la idea que en dichas licitaciones se puedan presentar las empresas que realmente ejecutan estos trabajos, y de acuerdo con el artículo 17 del RD 30/1991 de 18 de enero se solicita que la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado dé respuesta a los siguientes puntos de esta consulta:

Primero

Se indique cuáles son los grupos y subgrupos de obra del sistema actual de clasificación empresarial de contratistas que se deberían solicitar en licitaciones o partes de licitaciones (que supongan más de 500.000€) donde las unidades de obra sean:

- Instalación y suministro de mallas metálicas para estabilización de taludes, laderas y/o trincheras, de membranas de alta resistencia (de alambre, mallas mixtas de alambre y cable, redes de cable o redes de anillos) o de polipropileno también para estabilización de dichos taludes, así como de saneos manuales previos.*
- Instalación y suministro de barreras dinámicas o estáticas de acero para la protección frente a desprendimientos de rocas, para retención de flujos de derrubios o antialudes de nieve.*
- Instalación y suministro de hormigón proyectado o gunita.*
- Instalación y suministro de gavión de malla y piedra, realizado a mano, para estabilización de taludes.*

En este sentido, puesto que no tienen un subgrupo concreto donde encuadrarse ¿sería correcto y el más indicado el encuadre en los subgrupos “sin cualificación específica” de



la clasificación de obra, principalmente de “viales y pistas” (la “G6-Obras viales sin cualificación específica”) y de “ferrocarriles” (la “D5- Obras de ferrocarriles sin cualificación específica”)?

Segundo

Se indique cuáles son los grupos y subgrupos de obra del sistema actual de clasificación empresarial de contratistas que se deberían solicitar o valorar en licitaciones o partes de licitaciones (que supongan más de 500.000€) donde las unidades de obra sean:

- *Perforación e inyección de bulón o pilote de anclaje con barra de acero o anclaje de cable.*

Tercero

Se indique cuáles son los grupos y subgrupos de servicios del sistema actual de clasificación empresarial de contratistas que se deberían solicitar o valorar en licitaciones de un contrato de mantenimiento y/o conservación de taludes, trincheras, laderas, protecciones de taludes, etc. en viales, carreteras o vías férreas”.

CONSIDERACIONES JURIDICAS

1. El Presidente de la Asociación Española de Empresas Especialistas en Taludes (AEEET) ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado al amparo de lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre Régimen Orgánico y Funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de acuerdo con el artículo 328 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 (LCSP).

En el escrito se formulan diversas preguntas respecto a los grupos y subgrupos de clasificación en los que encuadrar a las empresas que realicen determinadas actividades del sector de estabilización de taludes y el control de desprendimientos y que no tienen una mención específica en el sistema de clasificación por lo que se están produciendo interpretaciones dispares por parte de los órganos de contratación respecto grupo y subgrupo exigible en cada caso.

2. La clasificación de empresas como mecanismo para acreditar la solvencia de los empresarios como contratistas de obras o como contratistas de servicios está regulada en los artículos 77 a 83 de la LCSP. En estos artículos se hace referencia a que ésta se producirá en el grupo o subgrupo que corresponda, lo cual se pone en relación con el objeto del contrato, de acuerdo con el artículo 77.1, letras a) y b). En particular, el artículo 79.1, al regular los criterios para la clasificación, señala que *“La clasificación de las empresas se hará en función de su solvencia, valorada conforme a los criterios reglamentariamente establecidos de entre los recogidos en los artículos 87, 88 y 90, y determinará los contratos a cuya adjudicación puedan concurrir u optar por razón de su objeto y de su cuantía. A estos efectos, los contratos se dividirán en grupos generales y subgrupos, por su peculiar naturaleza, y dentro de estos por categorías, en función de su cuantía”*.

El sistema de organización de la clasificación en grupos y subgrupos, de larga tradición en nuestro Derecho, ha sido objeto de regulación detallada en los artículos 25 y siguientes del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP). Atendiendo a su objeto y naturaleza, el artículo 25 detalla los grupos y subgrupos de aplicación para la clasificación de empresas en los contratos de obras y el artículo 37



los grupos y subgrupos de actividades por especialidades, de aplicación para las empresas en los contratos de servicios.

Entre los preceptos contenidos en dicha regulación destaca, a los efectos de este informe, el artículo 36, que establece las reglas a utilizar por la Administración para exigir la clasificación en las obras cuando existan distintos subgrupos, atendiendo a su naturaleza, a tenor del cual:

“La clasificación que los órganos de contratación exijan a los licitadores de un contrato de obras será determinada con sujeción a las normas que siguen.

1. En aquellas obras cuya naturaleza se corresponda con algunos de los tipos establecidos como subgrupo y no presenten singularidades diferentes a las normales y generales a su clase, se exigirá solamente la clasificación en el subgrupo genérico correspondiente.

2. Cuando en el caso anterior, las obras presenten singularidades no normales o generales a las de su clase y sí, en cambio, asimilables a tipos de obras correspondientes a otros subgrupos diferentes del principal, la exigencia de clasificación se extenderá también a estos subgrupos con las limitaciones siguientes:

a) El número de subgrupos exigibles, salvo casos excepcionales, no podrá ser superior a cuatro.

b) El importe de la obra parcial que por su singularidad dé lugar a la exigencia de clasificación en el subgrupo correspondiente deberá ser superior al 20 por 100 del precio total del contrato, salvo casos excepcionales.



3. Cuando en el conjunto de las obras se dé la circunstancia de que una parte de ellas tenga que ser realizada por casas especializadas, como es el caso de determinadas instalaciones, podrá establecerse en el pliego de cláusulas administrativas particulares la obligación del contratista, salvo que estuviera clasificado en la especialidad de que se trate, de subcontratar esta parte de la obra con otro u otros clasificados en el subgrupo o subgrupos correspondientes y no le será exigible al principal la clasificación en ellos. El importe de todas las obras sujetas a esta obligación de subcontratar no podrá exceder del 50 por 100 del precio del contrato.

4. Cuando las obras presenten partes fundamentalmente diferenciadas que cada una de ellas corresponda a tipos de obra de distinto subgrupo, será exigida la clasificación en todos ellos con la misma limitación señalada en el apartado 2, en cuanto a su número y con la posibilidad de proceder como se indica en el apartado 3.

5. La clasificación en un grupo solamente podrá ser exigida cuando por la naturaleza de la obra resulte necesario que el contratista se encuentre clasificado en todos los subgrupos básicos del mismo.

6. Cuando solamente se exija la clasificación en un grupo o subgrupo, la categoría exigible será la que corresponda a la anualidad media del contrato, obtenida dividiendo su precio total por el número de meses de su plazo de ejecución y multiplicando por 12 el cociente resultante.

7. En los casos en que sea exigida la clasificación en varios subgrupos se fijará la categoría en cada uno de ellos teniendo en cuenta los importes parciales y los plazos también parciales que correspondan a cada una de las partes de obra originaria de los diversos subgrupos.



8. En los casos en que se imponga la obligación de subcontratar a que se refiere el apartado 3, la categoría exigible al subcontratista será la que corresponda a la vista del importe de la obra a subcontratar y de su plazo parcial de ejecución”.

Partiendo de aquí se formulan por la AEEET diversas cuestiones, habida cuenta que en el sistema descrito no existe, ni en la clasificación de obras ni en la de servicios, un grupo y subgrupo propio para la actividad de estabilización de taludes y el control de desprendimientos.

3. En la primera pregunta solicita la AEEET que se indique cuáles son los grupos y subgrupos de obra del sistema actual de clasificación empresarial de contratistas que se deberían solicitar en licitaciones o partes de licitaciones (que supongan más de 500.000€) donde las unidades de obra sean distintas actividades en esta área que se relacionan. En este sentido, puesto que no tienen un subgrupo concreto donde encuadrarse, pregunta la AEEET si sería correcto y el más indicado el encuadre en los subgrupos “*sin cualificación específica*” de la clasificación de obra, principalmente de “*viales y pistas*” (la “*G6-Obras viales sin cualificación específica*”) y de “*ferrocarriles*” (la “*D5- Obras de ferrocarriles sin cualificación específica*”).

De la pregunta formulada se deduce que las actividades que se relacionan se enmarcan o son parte de las actividades a realizar en una obra pública con un objeto específico viario o ferroviario, que es la circunstancia habitual.

Con esta premisa, la clasificación exigible al contratista en el contrato en cuestión dependerá de la naturaleza del conjunto de obras que constituyan el objeto del contrato, aplicándose a tal efecto lo dispuesto en el artículo 36 del RGLCAP anteriormente citado.

Respecto a las actividades mencionadas, dado que en principio no implican singularidades no normales o generales a las de su clase, asimilables a tipos de obras correspondientes a otros subgrupos diferentes del principal, su inclusión en el objeto del



contrato de obras no determina la exigencia de estar clasificado en un subgrupo distinto del genérico o principal del grupo correspondiente. Por lo tanto, y al margen de las exigencias de clasificación en subgrupos derivadas del resto de actividades contenidas en objeto del contrato en aplicación del artículo 36.2 del RGLCAP, procederá la exigencia del subgrupo genérico correspondiente en cada caso, que son los mencionados en el escrito de consulta.

4. En segundo lugar, se pregunta la AEEET sobre los grupos y subgrupos de obra del sistema actual de clasificación empresarial de contratistas que se deberían solicitar o valorar en licitaciones o partes de licitaciones (que supongan más de 500.000€) donde las unidades de obra sean la *“Perforación e inyección de bulón o pilote de anclaje con barra de acero o anclaje de cable”*.

A este respecto, las tareas mencionadas podrían dar lugar a la exigencia de clasificación en el subgrupo K2, *“Sondeos, inyecciones y pilotajes”*. Ahora bien, una vez más ha de recordarse que para que este subgrupo de clasificación sea exigible en un procedimiento de contratación concreto deben darse las circunstancias y requisitos previstos en el artículo 36 del RGLCAP.

5. Por último se solicita que se indique cuáles son los grupos y subgrupos de servicios del sistema actual de clasificación empresarial de contratistas que se deberían solicitar o valorar en licitaciones de un contrato de mantenimiento y/o conservación de taludes, trincheras, laderas, protecciones de taludes, etc. en viales, carreteras o vías férreas.

En cuanto a la clasificación de servicios que, como se recuerda, no resulta obligatoria, hay que estar a lo dispuesto en el artículo 46 del RGLCAP según el cual:

“Artículo 46. Exigencia y efectos de la clasificación de servicios.



Para los contratos de servicios no será exigible la clasificación del empresario. En el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato se establecerán los criterios y requisitos mínimos de solvencia económica y financiera y de solvencia técnica o profesional tanto en los términos establecidos en el artículo 67 del presente reglamento como en términos de subgrupo de clasificación y de categoría mínima exigible, siempre que el objeto del contrato esté incluido en el ámbito de clasificación de alguno de los grupos o subgrupos de clasificación vigentes, atendiendo para ello al código CPV del contrato. En tales casos, el empresario podrá acreditar su solvencia indistintamente mediante su clasificación en el 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. En defecto de estos, la acreditación de la solvencia se efectuará de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 11”.

Del citado precepto se desprende que el empresario podrá acreditar su solvencia indistintamente mediante su clasificación en el subgrupo de clasificación correspondiente al contrato, siempre que el objeto del contrato esté incluido en el ámbito de clasificación de alguno de los grupos o subgrupos de clasificación vigentes, atendiendo para ello al código CPV del contrato. A este respecto, el artículo 37 del RGLCAP establece los grupos y subgrupos de clasificación en los contratos de servicios señalando en su apartado 2 que “*Los trabajos o actividades comprendidos en cada uno de los subgrupos de clasificación son los detallados en el Anexo II, en el que se recoge la correspondencia de los subgrupos de clasificación de servicios con los códigos CPV de los trabajos incluidos en cada subgrupo*”.

En el citado Anexo II del RGLCAP se recoge la citada correspondencia entre subgrupos de clasificación y códigos CPV de los contratos de servicios, y en concreto, se describen para el subgrupo O2, sobre “*Conservación y mantenimiento de carreteras, pistas,*



autopistas, autovías, calzadas y vías férreas”, los códigos CPV de aplicación a los trabajos a desarrollar para obtener la clasificación de contratistas: 50225000-8, Servicios de mantenimiento de vías férreas; 50230000-6, Servicios de reparación, mantenimiento y servicios asociados relacionados con carreteras y otros equipos; 90620000-9, Servicios de limpieza y eliminación de nieve; 90630000-2, Servicios de limpieza y eliminación de hielo.

A la vista de lo expuesto, dado que los trabajos que se describen en la consulta resultan genéricos y no pueden encajarse en ninguno de los códigos CPV mencionados para la clasificación de las empresas, no son objeto de clasificación.

En mérito a las anteriores consideraciones jurídicas, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado alcanza las siguientes

CONCLUSIONES

- Respecto a las actividades enumeradas en el apartado primero de la consulta, dado que no implican singularidades no normales o generales a las de su clase, asimilables a tipos de obras correspondientes a otros subgrupos diferentes del principal, su inclusión en el objeto del contrato de obras no determina la exigencia de estar clasificado en un subgrupo distinto del genérico o principal del grupo correspondiente. Por lo tanto, y al margen de las exigencias de clasificación en subgrupos derivadas del resto de actividades contenidas en objeto del contrato en aplicación del artículo 36.2 del RGLCAP, procederá la exigencia del subgrupo genérico correspondiente en cada caso.



- En licitaciones o partes de licitaciones (que supongan más de 500.000€) donde las unidades de obra sean la “*Perforación e inyección de bulón o pilote de anclaje con barra de acero o anclaje de cable*”, las tareas mencionadas podrían dar lugar a la exigencia de clasificación en el subgrupo K2, “*Sondeos, inyecciones y pilotajes*”, siempre que se cumplan las circunstancias y requisitos previstos en el artículo 36 del RGLCAP.
- Respecto de los grupos y subgrupos de servicios del sistema actual de clasificación empresarial de contratistas que se deben solicitar o valorar en licitaciones de un contrato de mantenimiento y/o conservación de taludes, trincheras, laderas, protecciones de taludes, etc. en viales, carreteras o vías férreas, dado que dichos trabajos resultan genéricos y no pueden encajarse en ninguno de los códigos CPV relacionados en el Anexo II del RGLCAP para la clasificación de las empresas de servicios, no son objeto de clasificación y por tanto, no cabe exigir un grupo o subgrupo concreto asociado a dichas tareas.