



Informe 32/2023, de 13 de desembre, de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya (Comissió Permanent)

Assumpte: Vigència de l'article 37 del Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals (ROAS), en relació amb el tràmit preceptiu d'informació pública per a l'aprovació de projectes d'obres locals ordinàries

ANTECEDENTS

I. Des de l'Ajuntament de Sant Adrià de Besòs s'ha sol·licitat informe d'aquesta Junta Consultiva de Contractació Pública en relació amb el fet que si s'ha d'entendre que la previsió de l'article 37.1 del Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals (ROAS), aprovat per Decret 179/1995, de 13 de juny, relativa al tràmit preceptiu d'informació pública per a l'aprovació de projectes d'obres locals ordinàries, està vigent o si, en canvi, s'ha de considerar derogada tàcitament per la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

L'escrit de sol·licitud d'informe fa referència als articles 1.2 i 83.1 i a la disposició derogatòria única de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques; a la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, en la qual no hi ha cap previsió quant al tràmit d'informació pública; i a l'article 134 del Reglament general de la Llei de contractes de les administracions públiques, aprovat pel Reial decret 1098/2001, de 12 d'octubre; i assenjala que aquesta normativa, posada en relació amb l'article 37.1 del ROAS, que imposa un tràmit addicional no previst pel procediment administratiu comú, motiva la consulta.

II. D'acord amb els articles 3.1.a i 4.1.a del Decret 118/2023, de 27 de juny, pel qual s'estableix la composició i el règim jurídic de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya, aquesta Junta Consultiva informa sobre les qüestions que, en matèria de contractació pública, li sotmetin, entre altres, les entitats que integren l'Administració local a Catalunya. D'altra banda, l'article 11.1.a del mateix Decret atribueix a la Comissió Permanent l'aprovació dels informes sobre les qüestions relatives a la interpretació de la normativa de contractació pública que li sotmetin les persones legitimades.

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

I. La qüestió a què cal donar resposta és si s'ha de considerar vigent l'article 37.1 del Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals, aprovat per Decret 179/1995, de 13 de juny (d'ara endavant, ROAS), pel que fa a l'obligatorietat de dur a terme un tràmit d'informació pública per aprovar projectes d'obres locals ordinàries, establerta en els termes següents:

“La tramitació dels projectes d'obres locals ordinàries s'ha d'ajustar al procediment següent:

- a) Acord d'aprovació inicial.
- b) Informació pública i notificació individual, si s'escau.
- c) Aprovació definitiva.”

Respecte d'aquesta previsió, cal tenir en compte, en primer lloc, que el ROAS es va aprovar amb la finalitat de desplegar part del contingut de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, refosa actualment pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (d'ara endavant, TRLMRLC), en l'article 235 del qual es regula el procediment a seguir per l'aprovació dels projectes d'obres locals, incloent-hi un tràmit preceptiu d'informació pública previ a l'aprovació definitiva del projecte per un període de trenta dies com a mínim, durant el qual es poden formular reclamacions i al·legacions.

Així mateix, i pel que fa a l'exigència d'aquest tràmit en la normativa de contractació pública, és necessari recordar que la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, (d'ara endavant, LCSP) regula el règim jurídic de les actuacions preparatòries del contracte d'obres, preveient els tràmits necessaris per a l'elaboració i l'aprovació del projecte d'obres (articles 231 i següents), sense contenir cap previsió respecte a la necessitat de dur a terme prèviament un tràmit d'informació pública.

Malgrat el silenci de la LCSP pel que fa al contracte d'obres, sí que preveu, en canvi, la realització del tràmit d'informació pública, amb caràcter preceptiu, en el cas dels contractes de concessió d'obres, pel que fa a l'estudi de viabilitat (article 247.3); a l'avantprojecte de construcció i explotació de les obres (article 248.3); i al projecte de les obres en cas que no s'hagi redactat avantprojecte, que ja haurà estat objecte d'informació pública (article 249.2 LCSP).¹

Per la seva banda, el Reglament general de la Llei de contractes de les administracions públiques, aprovat pel Reial decret 1098/2011, de 12 d'octubre, (d'ara endavant, RGLCAP) sí que fa referència, en l'article 134, a aquest tràmit per a l'aprovació dels projectes dels contractes d'obres –amb caràcter de normativa no bàsica, d'acord amb la disposició final primera del mateix RGLCAP–, si bé preveient-lo amb caràcter potestatiu, en assenyalar que “realizada, en su caso, la correspondiente información pública, supervisado el proyecto, cumplidos los trámites establecidos y solicitados los informes que sean preceptivos o se estime conveniente solicitar para un mayor conocimiento de cuantos factores puedan incidir en la ejecución o explotación de las obras, el órgano de contratación resolverá sobre la aprobación del proyecto”.²

¹ Aquesta regulació del tràmit d'informació pública per als contractes de concessió d'obres és una incorporació literal de la previsió que hi ha en la Llei 13/2003, de 23 de maig, reguladora del contracte de concessió d'obres públiques.

² Un repàs dels precedents normatius en la matèria permet constatar que aquest tràmit també es preveia, amb caràcter facultatiu i pel que fa només al contracte d'obres, a les normes de rang reglamentari sobre contractació pública anteriors al RGLCAP –Reglament general de contractació per a l'aplicació de la Llei de contractes de l'Estat, aprovat per Decret 3354/1967, de 28 de desembre, i Reglament general de contractació de l'Estat aprovat per Decret 3410/1975, de 25 de novembre–; mentre que no hi ha cap previsió al respecte en la normativa de contractes amb rang de llei antecessora –des de la Llei de contractes de l'Estat aprovada per Decret 923/1965, de 8 d'abril, fins al text refós de la Llei de contractes del sector públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre.

En l'àmbit de Catalunya, la Llei 3/2007, del 4 de juliol, de l'obra pública, (en endavant, LOP) aplicable a les obres públiques de competència de la Generalitat i de les entitats locals de Catalunya –definides en els mateixos termes que la normativa comunitària i estatal en contractació pública, com el resultat d'un conjunt de treballs d'enginyeria civil destinat a complir una funció econòmica o tècnica, el qual té per objecte un bé immoble–, disposa a l'article 20 que la tramitació dels projectes d'obra de competència de les entitats locals es regeix pel procediment que estableix la legislació sobre règim local, amb les especificitats establertes en aquest article, entre les quals s'al·ludeix a la realització d'un tràmit d'informació pública.³

Així, és a la vista d'aquesta normativa estatal –legal bàsica i reglamentària no bàsica– que es planteja la qüestió de si la realització obligatòria del tràmit d'informació pública establerta en la normativa autonòmica continua vigent, malgrat no estar prevista en la legislació estatal bàsica i estar-ho només en la de caràcter de norma reglamentària i no bàsica, i a més com a tràmit no preceptiu.

II. Per determinar la vigència del tràmit que s'analitza, cal completar la revisió de les disposicions a prendre en consideració fent referència a la disposició final quarta de la LCSP, relativa a les normes aplicables als procediments regulats a la llei, en la qual, com és sabut, estableix el caràcter supletori dels preceptes de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (d'ara endavant, LPACAP) i les seves normes complementàries en tot el que no es regula en la LCSP ni en la seva normativa de desenvolupament. I, a l'efecte de la qüestió que s'analitza, cal recordar que l'article 83.1 d'aquesta LPACAP estableix, en la regulació de la fase d'instrucció del procediment administratiu comú, un tràmit d'informació pública de caràcter facultatiu, en establir que "l'òrgan al qual correspongui la resolució del procediment, quan la naturalesa d'aquest ho requereixi, pot acordar un període d'informació pública".⁴

³ D'acord amb el preàmbul de la LOP, en el context econòmic i social en què es va aprovar, la qualitat de l'obra pública esdevenia un factor essencial per a la competitivitat econòmica, la sostenibilitat ambiental, l'eficiència funcional i la cohesió social, la qual cosa requeria articular mecanismes de participació dels ciutadans i ciutadanes en els processos de projecció i execució i, en general, amb tot el que assegurí més transparència en l'actuació de l'Administració. Per aquest motiu, la LOP complementa el que estableix la legislació sectorial aplicable a cada tipus d'obra i incorpora requisits de participació. En aquest sentit, s'assenyala que entre els principis generals als quals s'han de sotmetre la planificació, la programació, la projecció, la contractació, la direcció, l'execució i el control de l'obra pública, es troba el de participació de les persones afectades, les entitats i les administracions interessades en la planificació, la programació i la projecció de l'obra; i es destaca l'establiment com a objectiu genèric de la reducció del nombre de modificacions posteriors d'un estudi o un projecte ja aprovat, així com el reforç dels requisits en la tramitació de les modificacions d'estudis o projectes, i s'estableix la necessitat de nova informació pública o audiència en funció de la naturalesa de les modificacions que es pretenguin introduir.

⁴ Les lleis anteriors a la LPACAP –la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i la Llei de 17 de juliol de 1958, sobre procediment administratiu– establien el caràcter potestatiu del tràmit d'informació pública en els mateixos termes que la LPACAP vigent (articles 86.1 i 87, respectivament).

En aquesta mateixa línia, en l'àmbit de Catalunya la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, que regula el règim jurídic general i les especificitats del procediment administratiu que els són pròpies a les administracions públiques de Catalunya, aplicable també a les entitats que integren l'Administració local, disposa en l'article 52.1 que s'ha de dur a terme el tràmit d'informació pública, tant si l'òrgan competent per a la resolució ho acorda perquè la naturalesa del procediment ho aconsella –en termes similars a la LPACAP–, com també si la normativa reguladora dels procediments administratius corresponents ho preveu.

I, pel que fa a aquesta possibilitat de preveure, en l'àmbit de Catalunya, un procediment administratiu amb especialitats, en aquest cas en l'àmbit de la contractació pública, cal esmentar la regulació a la LPACAP –nova respecte de la legislació de procediment administratiu comú anterior– del sistema de fonts a l'efecte del seu desenvolupament, amb reserva de llei formal per a la inclusió de tràmits addicionals o diferents als previstos a la llei de procediment comú, en els termes següents: “Només mitjançant una llei, quan sigui eficaç, proporcionat i necessari per assolir les finalitats pròpies del procediment, i de manera motivada, es poden incloure tràmits addicionals o diferents dels que preveu aquesta llei. Es poden establir reglamentàriament especialitats del procediment referides als òrgans competents, terminis propis del procediment concret per raó de la matèria, formes d'iniciació i terminació, publicació i informes que s'han de sol·licitar” (article 1.2).⁵

III. A la vista del règim jurídic aplicable als contractes d'obres en l'àmbit de Catalunya, format tant per la normativa estatal bàsica i la normativa autonòmica en la matèria, com també per la normativa de procediment administratiu supletòria, la determinació de la vigència de les previsions del ROAS que no s'oposin a dita normativa s'ha de basar en les regles de prevalença de les normes, en tant que norma reglamentària que preveu un tràmit addicional no regulat a la LCSP ni a la LPACAP.

Com s'ha dit, el ROAS es va aprovar amb la finalitat de desplegar part del contingut de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, actual TRLMRLC, que preveu aquest mateix tràmit preceptiu en la regulació que conté del procediment per a l'aprovació dels projectes d'obres locals. Aquest desenvolupament del TRLMRLC comporta alhora que el ROAS efectui un desplegament de la normativa sobre contractació pública, en incidir en aspectes relatius als contractes d'obra de l'àmbit local o municipal de Catalunya. En aquest sentit, el preàmbul del ROAS indica que la seva finalitat és endreçar la normativa aplicable a les obres ordinàries locals, amb exclusió de les de caràcter urbanístic, i afirma que “el contingut d'aquesta primera part del Reglament [títol 1, relatiu a “obres locals”], més que innovar, i per

⁵ El Tribunal Constitucional s'ha pronunciat sobre l'abast d'aquest precepte en la [STC 55/2018](#) en què afirma que, si bé la reserva de llei limita la capacitat d'autoorganització de les comunitats autònomes, té el seu fonament constitucional en la reserva de llei que l'article 105.c de la Constitució espanyola estableix per a la regulació del procediment administratiu, afirmant que “cabe apreciar que los incisos controvertidos del artículo 1.2 de la Ley 39/2015 inciden legítimamente en la capacidad organizativa de las Comunidades Autónomas para evitar la proliferación de regulaciones procedimentales con legitimidad democrática de segundo grado y dotar de un régimen más estable y transparente a los procedimientos administrativos, todo ello en desarrollo de una garantía constitucional [art. 105 c) CE]. Hay pues 'razones constitucionales' [STC 41/2016, FJ 7 c)] que justifican la reserva de ley establecida.”

la mateixa limitació de l'objecte, el que fa és sistematitzar i ordenar la normativa aplicable a aquest tipus d'obres. Aquesta normativa està dispersa en la legislació general, sobretot en la de contractació administrativa; en realitat, de conformitat amb el que estableix la Llei municipal i de règim local de Catalunya, el procediment per a l'elaboració i l'aprovació de la documentació prèvia a l'execució de les obres és diferent del procediment per contractar-les. Conseqüent amb això, i sens perjudici de la normativa reguladora de la contractació local, aquesta reglamentació es refereix al primer aspecte, relatiu als pressupostos tècnics de l'actuació administrativa en la matèria (...) sense entrar en l'aspecte contractual, ja que està reservat a la normativa sobre contractació administrativa, amb la qual, no obstant això, es coordina”.

Així, el ROAS compleix amb la funció de desenvolupament reglamentari de la legislació de contractació pública, en coordinació amb la normativa bàsica i sense entrar en aspectes materials o de fons reservats al legislador estatal. En aquest sentit, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya ha considerat que la normativa bàsica de contractes es projecta sobre diferents disposicions sectorials amb rang de llei i, amb major intensitat, sobre les de rang reglamentari, de manera que el ROAS s'ha d'integrar amb les normes legals sobre contractació pública que hi havia en l'aleshores vigent text refós de la Llei de contractes del sector públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre.⁶

El ROAS constitueix normativa de contractació pública que desenvolupa en l'àmbit de Catalunya la normativa bàsica en aquesta matèria, en una qüestió procedimental com és la realització d'un tràmit d'informació pública que, a més, pot constituir una garantia addicional als principis que regeixen la contractació pública, la seva vigència s'ha de determinar, en primera instància, segons la normativa de contractació pública, és a dir, la LCSP, el RGLCAP i la LOP, i s'han de deixar en segon plànol les previsions de la normativa sobre procediment administratiu comú, que aplicaria de manera supletòria en virtut del principi *lex specialis derogat generali*.⁷

La mateixa LCSP al·ludeix a aquest principi, a la disposició final quarta, i estableix que els procediments que regula es regeixen, en primer terme, per la mateixa LCSP i les seves normes de desenvolupament, així com a l'article 25.2 de la LCSP, en què disposa que els contractes administratius es regeixen per la mateixa LCSP i les seves disposicions de desplegament i, només supletòriament, se'ls apliquen la resta de normes de dret administratiu.

Addicionalment al principi de norma especial, que determina la preferència dels preceptes del ROAS que desenvolupen la normativa bàsica, sense contradir-la, sobre la normativa de procediment administratiu comú, cal tenir en compte, a l'hora de determinar la vigència

⁶ [Sentència 126/2016](#), de 9 de març, en la qual el Tribunal Superior aprecia que s'ha de seguir l'article 160 del ROAS, que estableix un termini de 30 dies d'informació pública, pel cas d'un contracte de serveis, i dona plena vigència a la regulació d'àmbit local que preveu aquest tràmit.

⁷ El principi d'especialitat, com a criteri tradicional de solució de les antinòmies, en virtut del qual la llei especial preval sobre qualsevol altra d'igual rang o d'inferior, i en desplaça l'eficàcia, ha estat aplicat pel Tribunal Suprem, per totes, en la [Sentència 1533/2001](#), de 28 de febrer, en la qual el Tribunal Suprem afirma que la norma amb una regulació directa i específica de la matèria de què es tracti té prioritat sobre qualsevol altra.

d'aquests articles i, concretament, de l'article 37.1 ROAS objecte d'anàlisi, un altre principi del dret com és de prelación de les normes en rang i temps –*lex superior derogat legi inferior* i *lex posterior derogat lex priori*, respectivament, aquest darrer recollit també en la disposició derogatòria de la LCSP–, de manera que les disposicions d'inferior jerarquia i les anteriors que contradiguin la normativa bàsica de la LCSP s'han d'entendre derogades.⁸

En definitiva, si bé la LCSP no té cap previsió relativa al tràmit d'informació pública per aprovar projectes en contractes d'obres i, tenint en compte que l'article 134 del RGLCAP, que preveu el caràcter facultatiu del tràmit, no té la consideració de normativa bàsica, l'obligació que imposa el ROAS –com també la LOP– de dur a terme aquest tràmit en l'àmbit de Catalunya deriva de la competència per al desenvolupament de la normativa de contractació pública bàsica i per a l'establiment de normativa específica a Catalunya, no essent aquesta contradictòria amb la LCSP, sinó efectuant-ne un desplegament del que li correspon, així com proporcionant una garantia addicional als principis que regeixen la contractació pública.⁹

Sobre la base de les consideracions anteriors, la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa formula la següent

CONCLUSIÓ

La previsió que hi ha en l'article 37 del ROAS relativa a l'exigència d'un tràmit d'informació pública per aprovar els projectes d'obra és vigent en l'àmbit de Catalunya, és conforme amb el marc competencial autonòmic, com a particularitat procedimental prevista en l'ordenament jurídic propi, que no és contrària a la normativa estatal bàsica sobre contractació pública i, a més, constitueix una garantia addicional.

Barcelona, 13 de desembre de 2023

⁸ En aplicació d'aquests principis, aquesta Junta Consultiva ha conclòs, en l'[Informe 3/2022](#) de 6 de juliol, que s'entenen derogats tàcitament amb l'aprovació de la LCSP els articles 270 a 274 del ROAS; i a l'[Informe de la Secretaria Tècnica](#) de 7 de novembre de 2019 d'aquesta Junta Consultiva de Contractació, sobre l'aplicació de l'article 261.3 ROAS, conclou que la LCSP resulta plenament d'aplicació *ratione temporis*, i s'entén l'article 261.3.d del ROAS, relatiu a l'efecte de l'extinció dels contractes de concessió, derogat tàcitament.

⁹ Aquesta Junta Consultiva s'ha pronunciat recentment sobre la vigència de la normativa específica en matèria de contractació pública local a Catalunya, en l'[Informe 14/2023](#), de 4 de maig, en el qual s'afirma que "en l'àmbit de les entitats locals de Catalunya la regulació vigent de l'òrgan competent per adjudicar les concessions d'ús privatiu de béns de domini públic és la continguda en la normativa catalana específica" –en aquell cas, en el TRLMRL.