



**Informe 11/2024, de 25 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña (Comisión Permanente), sobre la determinación del órgano competente para aprobar los proyectos de obras en el ámbito local**

## **ANTECEDENTES**

I. El alcalde del Ayuntamiento de Premià de Mar ha enviado una petición de informe a esta Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña sobre cuál es el órgano de contratación competente para aprobar los proyectos de obras.

De acuerdo con el artículo 4.5 del Decreto 118/2023, de 27 de junio, por el que se establece la composición y el régimen jurídico de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña, en la petición de informe se incluye un informe, en el que, después de hacer referencia a los preceptos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que regulan la competencia para aprobar los proyectos de obras en el ámbito local, atribuyéndola al Alcalde o al Pleno en función de si son órgano de contratación y de si están previstos o no en los presupuestos; se alude a que “más allá de dirimir quién es el órgano de contratación por razón de la cuantía o de la duración del contrato de obras, debe determinarse si aquella obra está prevista en el presupuesto”; y se plantea la cuestión de si debe entenderse que dicha previsión presupuestaria “debe ir acompañada de la consignación presupuestaria suficiente y adecuada o es suficiente la existencia de una aplicación presupuestaria, aunque el crédito sea insuficiente para poder determinar quién es el órgano competente para aprobar el proyecto”.

II. De acuerdo con los artículos 3.1.a y 4.1.d del Decreto 118/2023, de 27 de junio, mencionado, esta Junta Consultiva informa sobre las cuestiones que, en materia de contratación pública, le sometan, entre otras, las entidades que integran la Administración local de Cataluña. Por otra parte, el artículo 11.1.a del mismo Decreto atribuye a la Comisión Permanente la aprobación de los informes sobre las cuestiones relativas a la interpretación de la normativa de contratación pública que le sometan las personas legitimadas.

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

I. La solicitud de informe plantea la cuestión de cuál es el órgano competente para la aprobación de los proyectos de obras en el ámbito local. Para responderla cabe partir de la atribución de la competencia establecida en el artículo 231 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) –de carácter básico, de acuerdo con su disposición final primera–, al establecer que la adjudicación de un contrato de obras requerirá la previa elaboración, supervisión, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto que definirá con precisión el objeto del contrato, y que “la

aprobación del proyecto corresponderá al órgano de contratación salvo que tal competencia esté específicamente atribuida a otro órgano por una norma jurídica”.<sup>1</sup>

En este sentido, el artículo 134 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP), dispone que realizada, en su caso, la correspondiente información pública<sup>2</sup>, 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.

Por otra parte, respecto a la competencia en el ámbito local, la disposición adicional segunda de la LCSP –también de carácter básico– establece que corresponden a los Alcaldes y a los Presidentes las competencias como órgano de contratación de los contratos cuando su valor estimado no supere el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, la cuantía de 6 millones de euros, incluidos los de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a 4 años, incluidas las eventuales prórrogas, siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada; y que corresponden al Pleno las competencias como órgano de contratación cuando por su valor o duración no correspondan al Alcalde o al Presidente.<sup>3</sup> Esta disposición también determina que en los municipios de gran población a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), las competencias de órgano de contratación se ejercerán por la Junta de Gobierno Local, cualquiera que sea el importe o la duración del contrato.

Por lo tanto, de acuerdo con la mencionada normativa de contratación pública corresponde la aprobación de los proyectos de obras a las personas o al órgano que tengan atribuida la competencia de órgano de contratación en el ámbito local, esto es, al Alcalde o al Pleno, en función de su valor y duración, o a la Junta de Gobierno Local en caso de municipios de

---

<sup>1</sup> También para los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios los artículos 249 y 285.2 de la LCSP establecen la obligación de aprobar previamente el correspondiente proyecto de obra, de acuerdo con lo que dispone la misma LCSP, y la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, define el proyecto como “el conjunto de documentos mediante los cuales se definen y determinan las exigencias técnicas de las obras” y establece la obligación de aprobarlo para las obras a las que se refiere.

<sup>2</sup> En el ámbito de Cataluña es vigente la exigencia de un trámite de información pública para aprobar los proyectos de obra regulada en el artículo 37 del Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales, aprobado por Decreto 179/1995, de 13 de junio (ROAS), tal como ha señalado esta Junta Consultiva en el [Informe 32/2023, de 13 de diciembre](#).

<sup>3</sup> Los artículos 52.2.n y 53.1.o del Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña también establecen la competencia como órgano de contratación del Pleno y del alcalde, respectivamente, si bien haciendo referencia como base de cálculo del 10% a “su importe” –concepto que debe entenderse referido ahora a valor estimado– y a la cuantía máxima de 6.010.121,04 euros –en tanto que en el momento de aprobarse el TRLMRLC, la normativa vigente estatal análoga (artículos 22.2.n y 21.1.ñ de la LBRL, derogados por la Ley de Contratos del Sector Público de 2007, que incorporó el contenido a su disposición adicional segunda) contenía la cuantía de un billón de pesetas, la cual se actualizó en euros, estableciéndose el resultado exacto de dicha conversión.

gran población, salvo que esta competencia esté atribuida específicamente a otro órgano por una norma jurídica.

**II.** Respecto a la legislación específica en el ámbito local, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), dispone que el Alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta, en todo caso, y entre otras atribuciones, la de aprobar los proyectos de obras y de servicios cuando sea competente para su contratación o concesión y estén previstos en el presupuesto (artículo 21.1.o); y que al Pleno, integrado por todos los Concejales y presidido por el Alcalde, le corresponden, entre otras atribuciones, la de aprobación de los proyectos de obras y servicios cuando sea competente para su contratación o concesión “y cuando aún no estén previstos en los presupuestos” (artículo 22.1.ñ).

Asimismo, en el ámbito de Cataluña los artículos 52.2.o y 53.1.p del Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril (en adelante, TRLMRLC), regulan de forma análoga la distribución de competencias entre el Pleno y el alcalde para aprobar los proyectos de obras; y el artículo 38 del Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales (en adelante, ROAS), dispone que la aprobación de los proyectos de obras ordinarias “corresponderá a los diferentes órganos de las entidades locales, según la distribución de competencias en materia de contratación que establece el artículo 264 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña [artículos 52 y siguientes del vigente TRLMRLC], a no ser que su ejecución comporte la expropiación forzosa, en cuyo caso deberán ser aprobados por el pleno de la corporación”.

De la normativa mencionada resulta que, en el ámbito de la aprobación de los proyectos de obras, tanto la previsión presupuestaria como el hecho de que comporten expropiación forzosa son circunstancias que cabe observar necesariamente para determinar cuál debe ser el órgano competente para aprobarlos, de manera que el Alcalde no tendrá atribución competencial si, a pesar de que no se superan las cuantías indicadas para que sea órgano de contratación, no existe la previsión presupuestaria correspondiente o, si comportan expropiación, y el Pleno será el órgano competente para la aprobación de los proyectos en todos los casos en que no exista dicha previsión presupuestaria o que la ejecución comporte expropiación, con independencia de que sea también, o no, el órgano de contratación.

En definitiva, en el ámbito local, la aprobación de los proyectos de obras corresponde, en función de la atribución de la competencia como órgano de contratación, de su previsión o no a los presupuestos y de si comportan o no expropiación forzosa, al Alcalde o al Pleno. Así corresponde al Alcalde cuando el valor estimado no supere el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto ni los 6 millones de euros, y siempre que estén previstos en el presupuesto y su ejecución no comporte ejecución forzosa, mientras que corresponderá al Pleno cuando su valor estimado supere el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto o la cuantía de 6 millones de euros y, en todo caso, sea cual sea su valor estimado, cuando no estén previstos en el presupuesto y cuando comporten expropiación forzosa.

**III.** Hechas las anteriores consideraciones, y teniendo en cuenta que la cuestión que se plantea se concreta en si la previsión en el presupuesto de los proyectos de obras debe ir acompañada de una “consignación presupuestaria suficiente y adecuada” o sólo debe

entenderse como suficiente “la existencia de una aplicación presupuestaria, aunque el crédito sea insuficiente”, para dar respuesta conviene hacer referencia, en primer término, a varios preceptos de la LCSP. Así, el artículo 35.1 de la LCSP establece que los documentos en los que se formalicen los contratos que se celebren las entidades del sector público, salvo que ya se encuentren recogidos en los pliegos, deberán incluir, necesariamente, la mención al crédito presupuestario o el programa o rúbrica contable con cargo al que se abonará el precio, en su caso; y el artículo 39 de la LCSP dispone que son nulos de pleno derecho los contratos celebrados por poderes adjudicadores en los que concurra, entre otras causas, la carencia o insuficiencia de crédito, salvo los supuestos de emergencia.<sup>4</sup> Además, el artículo 116 de la LCSP establece que en el expediente deberá incorporarse el certificado de existencia de crédito, y la fiscalización previa de la intervención, en su caso, en los términos que prevé la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria – que en el sector público de ámbito no estatal cabe entender referido a la normativa presupuestaria correspondiente. Por tanto, como es sabido, para poder celebrar un contrato del sector público es necesaria la existencia de crédito, y es, en caso contrario, un contrato nulo de pleno derecho.

Llegados a este punto, puede afirmarse que, en el supuesto de adjudicación conjunta de proyecto y obra, el órgano competente para aprobar el proyecto será siempre el órgano de contratación, en función de los criterios fijados en la disposición adicional segunda de la LCSP para las entidades locales, dado que para poder celebrar el contrato –cuyo objeto comprende la elaboración del proyecto y la ejecución de la obra– será preceptiva la existencia de crédito adecuado y suficiente.<sup>5</sup>

Respecto a los casos de elaboración y aprobación del proyecto de obra previa a la adjudicación del correspondiente contrato, para dar respuesta a la cuestión de si la previsión en el presupuesto de los proyectos de obras debe ir acompañada de una consignación presupuestaria suficiente y adecuada, hay que tener en cuenta la regulación contenida en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLRHL). Por una parte, el artículo 168.4, que establece la competencia del Pleno para la aprobación del presupuesto y, por otra parte, el artículo 162, que dispone que “los presupuestos generales de las entidades locales constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad, y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las

---

<sup>4</sup> La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria –aplicable al sector público estatal–, en el artículo 46, establece que los créditos para gastos son limitativos y que no podrán adquirirse compromisos de gasto ni obligaciones por una cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a ley que incumplan esta limitación, sin perjuicio de las responsabilidades derivadas de las infracciones de esta ley que supongan un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Estatal o a las entidades integrantes del sector público estatal.

<sup>5</sup> Cabe entender que éste es el motivo por el que el artículo 231.2 de la LCSP, relativo al supuesto de adjudicación conjunta de proyecto y obra, no supedita la competencia del órgano de contratación para aprobar el proyecto al hecho de que pueda establecer otra norma jurídica, como sí lo hace al referirse al supuesto de aprobación del proyecto previa a la licitación de la obra, en los términos transcritos en la consideración jurídica I de este informe.

previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente". Por tanto, con relación a los gastos, el presupuesto constituye una autorización para efectuarlas y un límite en sentido cuantitativo, cualitativo y temporal.

Con relación al contenido del presupuesto, el artículo 165.1 establece que el presupuesto general contiene para cada uno de los presupuestos que se integren, entre otros, los estados de ingresos y gastos –en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones<sup>6</sup>. Respecto a los créditos para gastos, el artículo 172 del TRLRHL dispone que éstos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la cual hayan sido autorizados en el presupuesto general de la entidad local o por sus modificaciones debidamente aprobadas<sup>7</sup>; especificando el artículo 173.5 del TRLRHL que no podrán adquirirse compromisos de gastos por una cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar.<sup>8</sup>

De esta normativa se desprende que la aprobación del presupuesto implica, con carácter general, que todos los créditos iniciales para gasto se encuentran –al menos en el momento concreto de su aprobación– en la situación de créditos disponibles y que, por tanto, puede deducirse que cuando una norma haga referencia a la correspondiente previsión presupuestaria, esta referencia implica que el crédito esté en la situación de disponibilidad y suficiencia para la aplicación presupuestaria respectiva. En este sentido, y teniendo en cuenta que corresponde al Pleno de la entidad toda competencia referida a la aprobación de créditos de gasto, que incluye la autorización de éstos a través de la aprobación del

---

<sup>6</sup> El artículo 8 de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, establece que el crédito inicial es el asignado a cada aplicación presupuestaria del presupuesto aprobado, considerando que el crédito definitivo vigente en cada momento vendrá determinado por el crédito inicial aumentado o disminuido como consecuencia de modificaciones presupuestarias. Respecto a este aspecto cabe añadir, que en caso de iniciarse el nuevo ejercicio económico sin que haya entrado en vigor el presupuesto correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del anterior, con sus créditos iniciales, sin perjuicio de las modificaciones correspondientes y sin que la prórroga afecte a los créditos destinados a servicios o programas que deben concluir en el ejercicio anterior o que estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados (artículo 169.6 del TRLRHL).

<sup>7</sup> De acuerdo con los artículos 34 y siguientes del Real decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos, corresponde al Pleno de la entidad la aprobación de las modificaciones presupuestarias relativas a los créditos extraordinarios; en los suplementos, ampliaciones y transferencias de créditos, y a las bajas por anulación de créditos.

<sup>8</sup> Por su parte, el artículo 30 del Real decreto 500/1990, de 20 de abril, por el cual se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos, dispone que en principio todos los créditos para gastos se encontrarán en la situación de créditos disponibles, y el artículo 33 establece que la no disponibilidad de crédito deriva del acto por el cual se inmoviliza la totalidad o parte del crédito de una aplicación presupuestaria, declarándolo como no susceptible de utilización ni de incorporación en el ejercicio siguiente, y especifica que la declaración de no disponibilidad de créditos, así como su reposición a disponible, corresponderá al Pleno de la entidad.

presupuesto general o de su modificación, así como la reposición de una aplicación presupuestaria de crédito de gasto como disponible si previamente se había declarado la inmovilización o no disponibilidad del crédito correspondiente, cabe entender que cuando la normativa alude a la necesaria “previsión presupuestaria” hace referencia a la existencia de crédito disponible y suficiente para la aplicación presupuestaria respectiva.

Además, teniendo en cuenta también que la previsión presupuestaria determina un uso estricto del importe de los créditos autorizados en los estados de gastos que implica que no puedan adquirirse compromisos de gastos por una cuantía superior a su importe, a menos que se produzca una modificación presupuestaria –cuya aprobación corresponde al Pleno–, no parece procedente entender que el alcalde pueda aprobar un proyecto de obra si la correspondiente aplicación presupuestaria no dispone de crédito suficiente o el compromiso de gasto que deriva de su aprobación excede de éste, dado que eso conculcaría el espíritu competencial de la normativa expuesta.

En este sentido, pues, cabe concluir que la atribución competencial al alcalde viene determinada, respecto a la necesaria previsión presupuestaria, por la existencia de crédito suficiente, de manera que en caso de que el crédito previsto inicialmente se encuentre en una situación de insuficiencia o no disponibilidad, se requeriría la correspondiente modificación presupuestaria por parte del Pleno para habilitar la atribución competencial al alcalde –de lo contrario, la aprobación del proyecto de obra implicaría asumir un compromiso de gasto sobre el cual no hay existencia de crédito adecuado y suficiente que corresponde al Pleno.

Así, en caso de que no haya previsión presupuestaria ni disponibilidad de crédito presupuestario, la competencia para aprobar los proyectos de obras corresponderá al Pleno, mientras que si hay crédito adecuado y suficiente –de inicio o después de una modificación presupuestaria debidamente aprobada– la competencia corresponderá al alcalde o al Pleno, en función de quien sea el órgano de contratación y de si comporta expropiación forzosa, tal como se ha señalado en la consideración jurídica anterior.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

En el ámbito de las entidades locales, la aprobación de los proyectos de obras corresponde al alcalde en caso de que sea el órgano de contratación y si están previstos en el presupuesto de la entidad, y al Pleno cuando éste sea el órgano de contratación y, en todo caso, siempre que no estén previstos en el presupuesto, y debe entenderse la exigencia de previsión en el presupuesto referida tanto a la existencia de una aplicación presupuestaria de partida, como la efectiva disponibilidad de crédito adecuado y suficiente asociado a ésta.

**Barcelona, 25 de abril de 2024.**