



**Informe 11/2024, de 25 d'abril, de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya (Comissió Permanent), sobre la determinació de l'òrgan competent per aprovar els projectes d'obres en l'àmbit local**

## **ANTECEDENTS**

I. L'Alcalde de l'Ajuntament de Premià de Mar ha tramès una petició d'informe a aquesta Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya sobre quin és l'òrgan de contractació competent per aprovar els projectes d'obres.

D'acord amb l'article 4.5 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, a la petició d'informe s'inclou un informe, en el qual, després de fer referència als preceptes de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, i de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, que regulen la competència per aprovar els projectes d'obres en l'àmbit local, atribuint-la a l'alcalde o al Ple en funció de si són òrgan de contractació i de si estan previstos o no als pressupostos; s'al·ludeix al fet que "més enllà de dirimir qui és l'òrgan de contractació per raó de la quantia o de la durada del contracte d'obres, s'ha de determinar si aquella obra està prevista en el pressupost"; i es planteja la qüestió de si s'ha d'entendre que la dita previsió pressupostària "ha d'anar acompanyada de la consignació pressupostària suficient i adequada o és suficient l'existència d'una aplicació pressupostària, encara que el crèdit sigui insuficient per poder determinar qui és l'òrgan competent per aprovar el projecte".

II. D'acord amb els articles 3.1.a i 4.1.d del Decret 118/2023, de 27 de juny, esmentat, aquesta Junta Consultiva informa sobre les qüestions que, en matèria de contractació pública, li sotmetin, entre altres, les entitats que integren l'Administració local de 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 sol·licitud d'informe planteja la qüestió de quin és l'òrgan competent per a l'aprovació dels projectes d'obres en l'àmbit local. Per respondre-la cal partir de l'atribució de la competència establerta en l'article 231 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (en endavant, LCSP) –de caràcter bàsic, d'acord amb la seva disposició final primera–, en establir que l'adjudicació d'un contracte d'obres requereix la prèvia elaboració, supervisió, aprovació i replantejament del projecte corresponent que ha de definir amb precisió l'objecte del contracte, i que "l'aprovació del projecte correspon a l'òrgan

de contractació llevat que aquesta competència estigui específicament atribuïda a un altre òrgan per una norma jurídica”.<sup>1</sup>

En aquest sentit, 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 (RGLCAP), disposa que una vegada feta, si escau, la informació pública corresponent<sup>2</sup>, supervisat el projecte, acomplerts els tràmits establerts i sol·licitats els informes que siguin preceptius o es consideri convenient sol·licitar per a un major coneixement dels factors que puguin incidir en l'execució o l'explotació de les obres, l'òrgan de contractació ha d'emetre resolució sobre l'aprovació del projecte.

D'altra banda, pel que fa a la competència en l'àmbit local, la disposició addicional segona de la LCSP –també de caràcter bàsic– estableix que corresponen als alcaldes i als presidents les competències com a òrgan de contractació dels contractes quan el seu valor estimat no superi el 10% dels recursos ordinaris del pressupost ni, en tot cas, la quantia de 6 milions d'euros, inclosos els de caràcter plurianual quan la seva durada no sigui superior a 4 anys, incloses les eventuais pròrrogues, sempre que l'import acumulat de totes les seves anualitats no superi ni el percentatge indicat, referit als recursos ordinaris del pressupost del primer exercici, ni la quantia assenyalada; i que corresponen al Ple les competències com a òrgan de contractació quan pel seu valor o durada no corresponguin a l'alcalde o al president.<sup>3</sup> Aquesta disposició també determina que en els municipis de gran població a què es refereix l'article 121 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL), les competències d'òrgan de contractació les ha d'exercir la Junta de govern local, sigui quin sigui l'import o la durada del contracte.

Per tant, d'acord amb la normativa de contractació pública esmentada correspon l'aprovació dels projectes d'obres a les persones o l'òrgan que tinguin atribuïda la competència d'òrgan de contractació en l'àmbit local, això és, a l'alcalde o el Ple, en funció del seu valor i durada, o a la Junta de govern local en cas de municipis de gran població, llevat que aquesta competència estigui atribuïda específicament a un altre òrgan per una norma jurídica.

---

<sup>1</sup> També per als contractes de concessió d'obres i de concessió de serveis els articles 249 i 285.2 de la LCSP estableixen l'obligació d'aprovar prèviament el projecte d'obra corresponent, d'acord amb el que disposa la mateixa LCSP, i la Llei 38/1999, de 5 de novembre, d'ordenació de l'edificació, defineix el projecte com “el conjunt de documents mitjançant els quals es defineixen i determinen les exigències tècniques de les obres” i estableix l'obligació d'aprovar-lo per a les obres a què es refereix.

<sup>2</sup> En l'àmbit de Catalunya és vigent l'exigència d'un tràmit d'informació pública per aprovar els projectes d'obra regulada en l'article 37 del Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals, aprovat per Decret 179/1995, de 13 de juny (ROAS), tal com ha assenyalat aquesta Junta Consultiva en l'[Informe 32/2023, de 13 de desembre](#).

<sup>3</sup> Els articles 52.2.n i 53.1.o del text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya també estableixen la competència com a òrgan de contractació del Ple i de l'alcalde, respectivament, si bé fent referència com a base de càlcul del 10% a “llur import” –concepte que cal entendre referit ara a valor estimat– i a la quantia màxima de 6.010.121,04 euros –en tant que en el moment d'aprovar-se el TRLMRLC, la normativa vigent estatal anàloga (articles 22.2.n i 21.1.ñ de la LBRL, derogats per la Llei de contractes del sector públic de 2007, que va incorporar-ne el contingut a la seva disposició addicional segona) contenia la quantia d'un bilió de pessetes, la qual s'actualitzà en euros, establint-se el resultat exacte de la dita conversió.

**II.** Pel que fa a la legislació específica en l'àmbit local, la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (en endavant, LBRL), disposa que l'alcalde és el president de la corporació i té, en tot cas, i entre altres atribucions, la d'aprovar els projectes d'obres i de serveis quan sigui competent per a la seva contractació o concessió i estiguin previstos en el pressupost (article 21.1.o); i que al Ple, integrat per tots els regidors i presidit per l'alcalde, li corresponen, entre altres atribucions, la d'aprovació dels projectes d'obres i serveis quan sigui competent per a la seva contractació o concessió "i quan encara no estiguin previstos en els pressupostos" (article 22.1.ñ).

Així mateix, en l'àmbit de Catalunya els articles 52.2.o i 53.1.p del text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (en endavant, TRLMRLC), regulen de forma anàloga la distribució de competències entre el Ple i l'alcalde per aprovar els projectes d'obres; i l'article 38 del Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals (en endavant, ROAS), disposa que l'aprovació dels projectes d'obres ordinàries "correspon als diferents òrgans dels ens locals, segons la distribució de competències en matèria de contractació que estableix l'article 264 de la Llei municipal i de règim local de Catalunya [articles 52 i següents del vigent TRLMRLC], llevat que l'execució d'aquests comporti l'expropiació forçosa; en aquest cas han de ser aprovats pel ple de la corporació".

De la normativa esmentada en resulta que, en l'àmbit de l'aprovació dels projectes d'obres, tant la previsió pressupostària com el fet que comportin expropiació forçosa són circumstàncies que cal observar necessàriament per determinar quin ha de ser l'òrgan competent per aprovar-los, de manera que l'alcalde no tindrà atribució competencial si, malgrat que no se superen les quanties indicades perquè sigui òrgan de contractació, no existeix la previsió pressupostària corresponent o, si comporten expropiació, i el Ple serà l'òrgan competent per a l'aprovació dels projectes en tots els casos en què no existeixi la dita previsió pressupostària o que l'execució comporti expropiació, amb independència que sigui també, o no, l'òrgan de contractació.

En definitiva, en l'àmbit local, l'aprovació dels projectes d'obres correspon, en funció de l'atribució de la competència com a òrgan de contractació, de la seva previsió o no als pressupostos i de si comporten o no expropiació forçosa, a l'alcalde o al Ple. Així correspon a l'alcalde quan el valor estimat no superi el 10% dels recursos ordinaris del pressupost ni els 6 milions d'euros, i sempre que estiguin previstos en el pressupost i la seva execució no comporti execució forçosa, mentre que correspondrà al Ple quan el seu valor estimat superi el 10% dels recursos ordinaris del pressupost o la quantia de 6 milions d'euros i, en tot cas, sigui quin sigui el seu valor estimat, quan no estiguin previstos en el pressupost i quan comportin expropiació forçosa.

**III.** Fetes les anteriors consideracions, i tenint en compte que la qüestió que es planteja es concreta en si la previsió en el pressupost dels projectes d'obres ha d'anar acompanyada d'una "consignació pressupostària suficient i adequada" o només cal entendre suficient "l'existència d'una aplicació pressupostària, encara que el crèdit sigui insuficient", per donar-ne resposta convé fer referència, en primer terme, a diversos preceptes de la LCSP. Així, l'article 35.1 de la LCSP estableix que els documents en què es formalitzin els contractes que subscriuïn les entitats del sector públic, llevat que ja estiguin recollits en els plecs, han d'incloure, necessàriament, la menció al crèdit pressupostari o el programa o rúbrica comptable amb càrrec al qual s'ha d'abonar el preu, si escau; i l'article 39 de la LCSP

disposa que són nuls de ple dret els contractes subscrits per poders adjudicadors en els quals concorri, entre altres causes, la carència o insuficiència de crèdit, llevat dels supòsits d'emergència.<sup>4</sup> A més, l'article 116 de la LCSP estableix que a l'expedient s'ha d'incorporar el certificat d'existència de crèdit, i la fiscalització prèvia de la intervenció, si escau, en els termes que preveu la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària –que en el sector públic d'àmbit no estatal cal entendre referit a la normativa pressupostària corresponent. Per tant, com és sabut, per poder subscriure un contracte del sector públic és necessària l'existència de crèdit, i és, en cas contrari, un contracte nul de ple dret.

Arribats a aquest punt, es pot afirmar que en el supòsit d'adjudicació conjunta de projecte i obra, l'òrgan competent per aprovar el projecte serà sempre l'òrgan de contractació, en funció dels criteris fixats en la disposició addicional segona de la LCSP per a les entitats locals, atès que per poder subscriure el contracte –l'objecte del qual comprèn l'elaboració del projecte i l'execució de l'obra– serà preceptiva l'existència de crèdit adequat i suficient.<sup>5</sup>

Pel que fa als casos d'elaboració i aprovació del projecte d'obra prèvia a l'adjudicació del contracte corresponent, per donar resposta a la qüestió de si la previsió en el pressupost dels projectes d'obres ha d'anar acompanyada d'una consignació pressupostària suficient i adequada, cal tenir en compte la regulació continguda en el Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals (en endavant, TRLRHL). D'una banda, l'article 168.4, que estableix la competència del Ple per a l'aprovació del pressupost i, d'altra banda, l'article 162, que disposa que “els pressupostos generals de les entitats locals constitueixen l'expressió xifrada, conjunta i sistemàtica de les obligacions que, com a màxim, poden reconèixer l'entitat, i els seus organismes autònoms, i dels drets que prevegin liquidar durant l'exercici corresponent, així com de les previsions d'ingressos i despeses de les societats mercantils el capital social de les quals pertanyi íntegrament a l'entitat local corresponent”. Per tant, amb relació a les despeses, el pressupost constitueix una autorització per efectuar-les i un límit en sentit quantitatiu, qualitatiu i temporal.

Amb relació al contingut del pressupost, l'article 165.1 estableix que el pressupost general conté per a cada un dels pressupostos que s'hi integren, entre altres, els estats d'ingressos i despeses –en què s'inclouen, amb l'especificació deguda, els crèdits necessaris per atendre

---

<sup>4</sup> La Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària –aplicable al sector públic estatal–, en l'article 46, estableix que els crèdits per a despeses són limitadors i que no es poden adquirir compromisos de despesa ni obligacions per una quantia superior a l'import dels crèdits autoritzats als estats de despeses, i són nuls de ple dret els actes administratius i les disposicions generals amb rang inferior a Llei que incompleixin aquesta limitació, sense perjudici de les responsabilitats derivades de les infraccions d'aquesta Llei que suposin un dany o perjudici a la hisenda pública estatal o a les entitats integrants del sector públic estatal.

<sup>5</sup> Cal entendre que aquest és el motiu pel qual l'article 231.2 de la LCSP, relatiu al supòsit d'adjudicació conjunta de projecte i obra, no supedita la competència de l'òrgan de contractació per aprovar el projecte al fet que pugui establir una altra norma jurídica, com sí ho fa en referir-se al supòsit d'aprovació del projecte prèvia a la licitació de l'obra, en els termes transcrits en la consideració jurídica I d'aquest informe.

el compliment de les obligacions<sup>6</sup>. Pel que fa als crèdits per a despeses, l'article 172 del TRLRHL disposa que aquests es destinen exclusivament a la finalitat específica per a la qual hagin estat autoritzats en el pressupost general de l'entitat local o per les seves modificacions degudament aprovades<sup>7</sup>; especificant l'article 173.5 del TRLRHL que no es poden adquirir compromisos de despeses per una quantia superior a l'import dels crèdits autoritzats als estats de despeses, i que són nuls de ple dret els acords, les resolucions i els actes administratius que infringeixin la dita norma, sense perjudici de les responsabilitats que corresponguin.<sup>8</sup>

D'aquesta normativa es desprèn que l'aprovació del pressupost implica, amb caràcter general, que tots els crèdits inicials per a despesa es troben –almenys en el moment concret de la seva aprovació– en la situació de crèdits disponibles i que, per tant, se'n pot deduir que quan una norma faci referència a la previsió pressupostària corresponent, aquesta referència implica que el crèdit estigui en la situació de disponibilitat i suficiència per a l'aplicació pressupostària respectiva. En aquest sentit, i tenint en compte que correspon al Ple de l'entitat tota competència referida a l'aprovació de crèdits de despesa, que inclou l'autorització d'aquests a través de l'aprovació del pressupost general o de la seva modificació, així com la reposició d'una aplicació pressupostària de crèdit de despesa com a disponible si prèviament s'havia declarat la immobilització o no disponibilitat del crèdit corresponent, cal entendre que quan la normativa al·ludeix a la necessària “previsió pressupostària” fa referència a l'existència de crèdit disponible i suficient per a l'aplicació pressupostària respectiva.

A més, tenint en compte també que la previsió pressupostària determina un ús estricte de l'import dels crèdits autoritzats als estats de despeses que implica que no es puguin adquirir compromisos de despeses per una quantia superior al seu import, llevat que es produeixi

---

<sup>6</sup> L'article 8 de l'Ordre EHA/3565/2008, de 3 de desembre, per la qual s'aprova l'estructura dels pressupostos de les entitats locals, estableix que el crèdit inicial és l'assignat a cada aplicació pressupostària del pressupost aprovat, considerant que el crèdit definitiu vigent a cada moment vindrà determinat pel crèdit inicial augmentat o disminuït com a conseqüència de modificacions pressupostàries. Pel que fa a aquest aspecte cal afegir, que en cas d'iniciar-se el nou exercici econòmic sense que hagi entrat en vigor el pressupost corresponent, s'entendrà automàticament prorrogat el de l'anterior, amb els seus crèdits inicials, sens perjudici de les modificacions corresponents i sense que la pròrroga afecti els crèdits destinats a serveis o programes que han de concloure en l'exercici anterior o que estiguin finançats amb crèdit o altres ingressos específics o afectats (article 169.6 del TRLRHL).

<sup>7</sup> D'acord amb els articles 34 i següents del Reial decret 500/1990, de 20 d'abril, pel qual es desenvolupa el capítol primer del títol sisè de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals, en matèria de pressupostos, correspon al Ple de l'entitat l'aprovació de les modificacions pressupostàries relatives als crèdits extraordinaris; als suplementos, ampliacions i transferències de crèdits, i a les baixes per anul·lació de crèdits.

<sup>8</sup> Per la seva banda, l'article 30 del Reial decret 500/1990, de 20 d'abril, pel qual es desenvolupa el capítol primer del títol sisè de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals, en matèria de pressupostos, disposa que en principi tots els crèdits per a despeses es troben en la situació de crèdits disponibles, i l'article 33 estableix que la no disponibilitat de crèdit deriva de l'acte pel qual s'immobilitza la totalitat o part del crèdit d'una aplicació pressupostària i es declara no susceptible d'utilització ni d'incorporació a l'exercici següent, i especifica que la declaració de no disponibilitat de crèdits, així com la seva reposició a disponible, correspon al Ple de l'entitat.

una modificació pressupostària –l'aprovació de la qual correspon al Ple–, no sembla procedent entendre que l'alcalde pugui aprovar un projecte d'obra si l'aplicació pressupostària corresponent no disposa de crèdit suficient o el compromís de despesa que deriva de la seva aprovació excedeix d'aquest, atès que això conculcaria l'esperit competencial de la normativa exposada.

En aquest sentit, doncs, cal concloure que l'atribució competencial a l'alcalde ve determinada, pel que fa a la necessària previsió pressupostària, per l'existència de crèdit suficient, de manera que en cas que el crèdit previst inicialment es trobi en una situació d'insuficiència o no disponibilitat, es requeriria la modificació pressupostària corresponent per part del Ple per tal d'habilitar l'atribució competencial a l'alcalde –altrament, l'aprovació del projecte d'obra implicaria assumir un compromís de despesa sobre el qual no hi ha existència de crèdit adequat i suficient que correspon al Ple.

Així, en cas que no hi hagi previsió pressupostària ni disponibilitat de crèdit pressupostari, la competència per aprovar els projectes d'obres correspondrà al Ple, mentre que si hi ha crèdit adequat i suficient –d'inici o després d'una modificació pressupostària degudament aprovada– la competència correspondrà a l'alcalde o al Ple, en funció de qui sigui l'òrgan de contractació i de si comporta expropiació forçosa, tal com s'ha assenyalat en la consideració jurídica anterior.

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

## **CONCLUSIÓ**

En l'àmbit de les entitats locals, l'aprovació dels projectes d'obres correspon a l'alcalde en cas que sigui l'òrgan de contractació i si estan previstos en el pressupost de l'entitat, i al Ple quan aquest sigui l'òrgan de contractació i, en tot cas, sempre que no estiguin previstos en el pressupost, i s'ha d'entendre l'exigència de previsió en el pressupost referida tant a l'existència d'una aplicació pressupostària de partida, com a l'efectiva disponibilitat de crèdit adequat i suficient associat a aquesta.

**Barcelona, 25 d'abril de 2024**