

INFORME 12/02, DE 17 DE DESEMBRE DE 2002
CONTRACTE D'OBRA SOTA LA MODALITAT D'ABONAMENT TOTAL DEL PREU. EFECTES DE LA SUSPENSIÓ DEL DECRET REGULADOR. CARÀCTER BÀSIC DE LES NORMES.

ANTECEDENTS

L'interventor general de la comunitat autònoma de les Illes Balears adreça un escrit a aquesta Junta Consultiva del tenor següent:

«L'article 147 de la Llei 13/1996, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social, estableix en matèria de contractació els contractes d'obra sota la modalitat d'abonament total del preu. Aquest article reflecteix la possibilitat que, per a certs contractes d'obres, el pagament es dugui a terme una vegada conclosa i rebuda l'obra.

D'acord amb aquesta Llei, es publicà el Reial decret 704/1997, de 16 de maig, pel qual s'aprova el règim jurídic, pressupostari i financer del contracte administratiu d'obra sota la modalitat d'abonament total del preu.

La disposició final del Reial decret estableix caràcter de legislació bàsica per a l'article primer, que determina la naturalesa i el preu del contracte de les obres que es puguin realitzar sota aquesta modalitat, i per a l'article segon, que estableix un límit màxim a contractar per a cadascun dels exercicis, per la seva incidència en la planificació general de l'activitat econòmica.

No obstant això, l'Administració de l'Estat ha suspès alguns anys l'aplicació d'aquesta modalitat de contractació. Igualment, a l'avantprojecte dels pressuposts generals de l'Estat per a l'any 2003 està prevista aquesta suspensió en la disposició addicional vint-i-unena, que fa referència als contractes d'obra sota la modalitat d'abonament total del preu, que estableix que “durant l'exercici de l'any 2003 el Govern no autoritzarà la formalització de nous contractes sota la modalitat d'abonament total del preu establerta en l'article 147 de la Llei 13/1996, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social, i en el Reial decret 704/1997, de 16 de maig.”.

D'acord amb els articles 2.1 i 12 del Decret 20/1997, de 7 de juliol, pel qual es crea aquesta Junta Consultiva de Contractació Administrativa, i els articles 15 al 17 del Reglament d'organització i de funcionament de l'esmentada Junta, es sol·licita que emeteu un informe sobre els dubtes següents:

— *Si l'Administració de l'Estat suspèn la vigència del Reial decret 704/1997, de 16 de maig, s'entén que aquesta suspensió afecta l'Administració de la comunitat*

autònoma de les Illes Balears, atès que els articles 1 i 2 de l'esmentat Reial decret tenen caràcter de bàsics?

— *En el cas que s'hagi d'entendre suspesa l'aplicació del Reial decret 704/97, en quina fase o en quin tràmit ha d'estar l'expedient de contractació dins l'anualitat del 2002 perquè l'afecti la suspensió?».*

PRESSUPOST D'ADMISSIBILITAT

L'interventor general és una persona legitimada per formular preguntes a la Junta Consultiva, segons l'article 12 del Decret 20/1997, de 7 de febrer (no de juliol, com erròniament diu l'escrit de la consulta); acompanya la sol·licitud l'informe jurídic exigint per l'article 16 del Reglament d'organització i de funcionament de la Junta (Acord del Consell de Govern de 10 d'octubre de 1997, BOCAIB núm. 133 de 25-10-1997). Es compleixen, per tant, tots els requisits necessaris per emetre aquest informe.

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

PRIMERA. La qüestió que l'interventor planteja en l'escrit és si la suspensió per l'Administració de l'Estat de la vigència del Reial decret 704/1997, regulador del contracte d'obra sota la modalitat d'abonament total del preu, comporta la suspensió, al seu torn, en l'àmbit de la comunitat autònoma de les Illes Balears, atès el caràcter bàsic dels articles 1 i 2 del Reial decret esmentat.

S'ha de partir de la premissa que la pregunta no es formula correctament, tenint en compte la redacció i l'al·lusió als antecedents d'aquesta. L'escrit tramès diu «*l'Administració de l'Estat ha suspès alguns anys l'aplicació d'aquesta modalitat de contractació*», cosa que no és certa atès que l'única cosa que ha fet l'Estat ha estat establir una pauta d'execució de la despesa pressupostària corresponent a un determinat exercici, utilitzant l'instrument adequat, com és la Llei de pressuposts, però sense envair les competències de les administracions autonòmiques que elaboren les normes pressupostàries pròpies amb independència i autonomia. No es recorre, en cap moment, a les lleis anomenades d'acompanyament, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, en què es va instituir aquesta modalitat contractual (article 147 de la Llei 13/1996), ni tampoc es fa ús d'expressions com «*deixar en suspensió*», «*suspèn l'aplicació de la norma*», etc., sinó que tant sols es diu que «*el govern no autoritzarà la formalització de nous contractes*» d'aquest tipus durant l'exercici corresponent.

De la regulació d'aquest tipus de contracte continguda en el Reial decret 704/1997 es desprèn que només són bàsics l'article 1, que «*determina la naturalesa i el preu del contracte*», i l'article 2, que «*estableix un límit màxim a contractar en cada exercici*», segons la disposició final primera. Conseqüentment, la resta del Reial decret no té el caràcter de norma bàsica; i, per tant, no en té l'article 4.1, que diu que l'aprovació de la formalització d'aquests contractes correspon al Govern. En aquest marc s'han d'ubicar les lleis de pressuposts generals de l'Estat que ordenen al Govern que no autoritzi la formalització d'aquests contractes, però que no es refereixen de cap manera a la suspensió de la regulació, que, per tant, és d'aplicació plena a les administracions autonòmiques, les quals poden, així mateix, autolimitar-se mitjançant les lleis pressupostàries respectives.

En el cas de les Illes Balears, a més a més (malgrat que l'interpel·lant no hi fa al·lusió), es disposa de regulació pròpia sobre la matèria des de l'aprovació del Decret 81/2002, de 7 de juny (BOIB núm. 71, de 13-06-2002), l'article 4 del qual, en els apartats 3 i 4, estableix la competència del Consell de Govern autonòmic per a l'aprovació de l'autorització per utilitzar aquest tipus de contractes.

Per tant, s'ha de respondre a la pregunta efectuada que l'Estat no ha suspès, per ara, la vigència del Reial decret 704/1997; no ho va fer en la disposició addicional tretzena de la Llei de pressuposts generals núm. 54/1999, de 29 de desembre, ni sembla que ho vagi a fer si el text de la propera Llei de pressuposts generals és el que es descriu a l'escrit de consulta (literalment igual al de la Llei 54/1999).

Qüestió distinta seria si realment l'Estat arribàs a suspendre la vigència del Reial decret 704/1997 i de la norma que ens ocupa (l'article 147 de la Llei 13/1996), cas en què ens hauríem d'atenir a allò que la suspensió determinàs. Aquesta hipòtesi no es pot contestar perquè no se n'han produït o senyalat els límits, ni tan sols a efectes dialèctics.

SEGONA. La segona qüestió que planteja l'interventor, en referència a la fase o al tràmit en què ha d'estar l'expedient de contractació perquè no l'afecti la possible suspensió, manca de sentit si no s'ha produït, ni sembla que s'hagi de produir, la suspensió del Reial decret 704/1997.

També sembla lògic pensar que, en el cas de produir-se la suspensió, la norma que l'acordi especificui, mitjançant una disposició transitòria, el règim que s'ha d'aplicar als expedients en curs.

Finalment, si es produís la suspensió i no es preveïés res respecte dels expedients en curs, s'hauria de tenir en compte allò que a l'efecte disposa la disposició transitòria primera del text refós de la Llei de contractes de les administracions públiques (Reial decret legislatiu 2/2000, de 16 de juny), que diu:

«Expedients iniciats i contractes adjudicats amb anterioritat a l'entrada en vigor de la Llei 53/1999, de 28 de desembre.

Els expedients de contractació iniciats i els contractes adjudicats amb anterioritat a l'entrada en vigor de la Llei 53/1999, de 28 de desembre, es regeixen per la normativa anterior. A aquests efectes, s'entén que els expedients de contractació han estat iniciats si s'ha publicat la convocatòria corresponent d'adjudicació del contracte.».

El caràcter supletori d'aquesta disposició s'esdevé de la dicció expressa de l'article 147, apartat 2, de la Llei 13/1996; de la disposició addicional segona del Reial decret 704/1997, i de la disposició addicional única del Decret autonòmic 81/2002, de 7 de juny.

CONCLUSIÓ

La prohibició que les lleis de pressuposts generals de l'Estat estableixen al Govern per autoritzar la celebració de contractes d'obra sota la modalitat d'abonament total del preu, no implica una suspensió del Reial decret 704/1997, de 16 de maig, ni afecta els governs de les comunitats autònomes.