

INFORME 12/02, de 17 de diciembre de 2002

CONTRATO DE OBRAS BAJO LA MODALIDAD DE ABONO TOTAL DEL PRECIO. EFECTOS DE LA SUSPENSIÓN DEL DECRETO REGULADOR. CARÁCTER BÁSICO DE SUS NORMAS.

ANTECEDENTES

El Interventor General de la CAIB dirige escrito de consulta a esta Junta con el siguiente tenor literal

“ El artículo 147 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, establece en materia de contratación, los contratos de obra bajo la modalidad de abono total del precio. Este artículo refleja la posibilidad de que para ciertos contratos de obras, el pago se realice cuando concluya y se entregue la obra.

De acuerdo con lo que establece esta Ley, se publica el Real Decreto 704/1997, de 16 de mayo, por el que se aprueba el régimen jurídico, presupuestario y financiero del contrato administrativo de obra bajo la modalidad de abono total del precio.

La Disposición Final del Real Decreto establece con carácter de legislación básica, el artículo primero en cuanto determina la naturaleza y el precio del contrato de las obras que se puedan realizar bajo esta modalidad y el artículo segundo, en cuanto establece un límite máximo a contratar en cada uno de los ejercicios, por su incidencia en la planificación general de la actividad económica.

No obstante, la Administración del Estado ha suspendido algunos años la aplicación de esta modalidad de contratación. Igualmente en el anteproyecto de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2003 está prevista esta suspensión en la disposición adicional vigésima primera, referente a los contratos de obra bajo la modalidad de abono total del precio, el cual establece que “durante el ejercicio del año 2003, el Gobierno no autorizará la celebración de nuevos contratos bajo la modalidad de abono total del precio, establecida en el artículo 147 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, y en el Real Decreto 704/1997, de 16 de mayo”.

De acuerdo con lo que establecen los artículos 2.1 y 12 del Decreto 20/1997, de 7 de julio, por lo que se crea esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa y los artículos 15 al 17 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de esta Junta, se solicita que emita informe respecto a la duda siguiente:

- *¿Si la Administración del Estado suspende la vigencia del Real Decreto 704/1997, de 16 de mayo, se entiende que esta suspensión afecta a la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares al tener carácter de básicos los artículos 1 y 2 del mencionado Real Decreto 704/1997, de 16 de mayo?*
- *¿En el caso de que se haya de entender suspendida la aplicación del Real Decreto 704/97, en qué fase o trámite ha de estar el expediente de contratación dentro de la anualidad del 2002 para que no le afecte la suspensión?”*

PRESUPUESTOS DE ADMISIBILIDAD

El Interventor General es persona legitimada para formular preguntas a la Junta Consultiva según el art. 12 del Decreto 20/1997, de 7 de febrero, (no de julio como erróneamente dice el escrito de consulta) y a la solicitud se ha acompañado el informe jurídico exigido por el art. 16 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Junta (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de octubre de 1997, BOCAIB nº 133 de 25-10-1997), cumpliéndose así todos los requisitos necesarios para la emisión de este informe.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- La cuestión que se plantea en el escrito del Interventor es la de si la suspensión por la Administración del Estado de la vigencia del Real Decreto 704/1997, regulador del contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio, acarrea la suspensión, a su vez, en el ámbito de la Comunidad Autónoma Balear habida cuenta del carácter básico de los artículos 1 y 2 de dicho Real Decreto.

Hay que partir de la premisa de que la pregunta no se formula correctamente teniendo en cuenta su redacción y alusión a los antecedentes que en la misma se contienen. Se dice en el escrito remitido que *“la Administración del Estado ha suspendido algunos años la aplicación de esta modalidad de contratación...”*, lo que no es cierto pues lo único que ha hecho el Estado ha sido establecer una pauta de ejecución del gasto presupuestario correspondiente a un determinado ejercicio, utilizando el instrumento adecuado para ello, como es la Ley de Presupuestos, pero sin invadir las competencias de las Administraciones Autonómicas que elaboran sus propias normas presupuestarias con independencia y autonomía. No se acude, en ningún momento, a las leyes, llamadas de acompañamiento, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, donde se instituyó esta modalidad contractual (art. 147 de la Ley 13/1996), ni tampoco se hace uso de expresiones tales como *“dejar en suspenso”* *“suspender la aplicación”* de la norma, etc., sino que tan sólo se dice que *“el*

gobierno no autorizará la celebración de nuevos contratos” de este tipo durante el ejercicio correspondiente.

De la regulación de este tipo de contrato, contenida en el R. Decreto 704/1997, se desprende que sólo es básico el art. 1 “*en cuanto determina la naturaleza y el precio del contrato*”, y el artículo 2 “*en cuanto establece un límite máximo a contratar en cada ejercicio*”, según su disposición final primera. Consecuentemente, el resto del Real Decreto no tiene el carácter de normas básicas, entre ellas, la del art. 4.1, donde se dice que corresponde al Gobierno la aprobación de la celebración de estos contratos. En este marco es en el que se deben ubicar las leyes de Presupuestos Generales del Estado que ordenan al Gobierno a no autorizar la celebración de estos contratos pero que para nada se refieren a la suspensión de su regulación, que, por tanto, sigue de plena aplicación para las Administraciones Autonómicas, quienes pueden, a su vez, autolimitarse por medio de sus respectivas leyes presupuestarias.

En el caso de las Illes Balears, además (aunque el interpelante no hace alusión a ello), se dispone de regulación propia sobre la materia desde la aprobación del Decreto 81/2002, de 7 de junio (BOIB núm. 71, de 13-06-2002) donde en su art. 4, apartados 3 y 4, se establece la competencia del Consejo de Gobierno autonómico para la aprobación de la autorización para la utilización de este tipo de contratos.

Por tanto, se ha de responder a la pregunta efectuada, que el Estado no ha suspendido, por ahora, la vigencia del Real Decreto 704/1997; no lo hizo en la Disposición adicional decimotercera de la Ley de Presupuestos Generales núm. 54/1999, de 29 de diciembre, ni parece que lo vaya a hacer si el texto de la próxima Ley de Presupuestos Generales es el que se describe en el escrito de consulta (literalmente igual al de la Ley 54/1999).

Cuestión distinta sería si realmente el Estado llega a suspender la vigencia del Real Decreto 704/1997, y la norma del que trae causa (el art. 147 de la Ley 13/1996), en cuyo caso se estaría a lo que en dicha suspensión se determinara. Hipótesis que no se puede contestar por no haberse producido ni señalado, siquiera fuese a efectos dialécticos, sus límites.

SEGUNDA. La segunda cuestión que plantea el Interventor, referente a la fase o trámite en que ha de estar el expediente de contratación para que no afecte la posible suspensión, carece de sentido si no se ha producido, ni parece que se vaya a producir, dicha suspensión del Real Decreto 704/1997.

También parece lógico pensar que, caso de producirse la suspensión, la norma que la acuerde especifique, mediante la adecuada disposición transitoria, el régimen a aplicar a los expedientes en curso.

Por último, si se produjera la suspensión y no se previese nada respecto de los expedientes en curso, habría que tener en cuenta lo que al efecto dispone la Disposición Transitoria Primera del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio), que dice:

“Expedientes iniciados y contratos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre.

Los expedientes de contratación iniciados y los contratos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, se regirán por la normativa anterior. A estos efectos, se entenderá que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria de adjudicación del contrato.”.

Cuyo carácter supletorio deviene de la expresa dicción del art. 147, apartado 2, de la Ley 13/1996, de la Disposición adicional segunda del Real Decreto 704/1997, y de la Disposición adicional única del Decreto Autonómico 81/2002, de 7 de junio.

CONCLUSIÓN

La prohibición que las Leyes de Presupuestos Generales del Estado establecen al Gobierno para que autoricen la celebración de contratos de obras bajo la modalidad de abono total del precio no implican una suspensión del Real Decreto 704/1997, de 16 de mayo, ni alcanza a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.