

INFORME 3/03, de 18 de març de 2003

SUPERVISIÓ DE PROJECTES D'OBRES. OFICINES DE SUPERVISIÓ. SUBSTITUCIÓ.

ANTECEDENTS

La secretària general tècnica de la Conselleria de Medi Ambient formula consulta a la Junta Consultiva de Contractació Administrativa en els termes següents:

"L'article 135.1 del Reial decret 1098/2001, de 12 d'octubre, pel qual s'aprovà el Reglament general de la Llei de contractes, estableix que els departaments ministerials que tinguin al seu càrrec la realització d'obres hauran d'establir oficines o unitats de supervisió de projectes a efectes del que preveu l'article 128 de la Llei de contractes i en els articles 136 i 137 del Reglament esmentat.

D'altra banda, l'article 135.2 disposa que quan per l'escàs volum i importància de les obres que s'han de realitzar no sigui necessari l'establiment d'oficines o unitats de supervisió de projectes, el titular del departament podrà acordar que les funcions de supervisió les exerceixi la unitat del departament que, per raó de l'especialitat de les seves funcions, sigui més idònia a la naturalesa de les obres.

La Conselleria de Medi Ambient, en l'exercici de les seves competències, presenta necessitats de supervisar projectes mitjançant un gabinet tècnic que en l'actualitat encara no està dotat. Així doncs, les funcions relatives a la supervisió de projectes en els contractes d'obres que subscriu la Conselleria de Medi Ambient corresponen al Gabinet Tècnic de la Conselleria d'Obres Públiques, Habitatge i Transports, ja que la Conselleria no ha creat el seu propi gabinet tècnic.

Ateses les necessitats actuals de la Conselleria de Medi Ambient com també l'acumulació de feines al Gabinet Tècnic de la Conselleria d'Obres Públiques, Habitatge i Transports, i a causa que no hi ha actualment una oficina de supervisió de projectes en aquesta Conselleria, es planteja la qüestió de les possibles alternatives per a l'exercici de les funcions de supervisió.

En concret es planteja la qüestió relativa a la possibilitat de designar un tècnic de la Conselleria de Medi Ambient amb coneixements i mitjans suficients, que no hagi intervengut en la tramitació de l'expedient de contractació perquè realitzi l'oportuna supervisió del projecte, o bé per contractar la supervisió dels projectes d'obres amb una persona física o jurídica aliena a l'Administració seguint el procediment de contractació legalment establert.

Així mateix i en cas que s'informi favorablement la primera qüestió, se sol·licita el pronunciament de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa relatiu a la forma adequada de la disposició que ha de contenir les possibles alternatives a la supervisió de projectes d'obres que realitzen actualment les oficines de supervisió de projectes en substitució de l'article 135 del Reglament general de contractació, el qual segons la disposició final primera del mateix text legal no té caràcter de bàsic"

PRESSUPÒSITS D'ADMISSIBILITAT

1. La sol·licitud d'informe la fa la secretària general tècnica de la Conselleria de Medi Ambient, qui té legitimació per a això d'acord amb l'art. 12.1 del Decret 20/1997, de 7 de febrer (BOCAIB núm. 24, de 25-02-1997), de creació de la Junta Consultiva, i l'art. 15.1 del Reglament d'organització i funcionament de la Junta (BOCAIB núm. 133, de 25-10-1997).
2. Amb la sol·licitud s'acompanya un informe Jurídic, d'acord amb el que disposa l'apartat 3 de l'art. 16 del Reglament esmentat.
3. La documentació aportada és suficient per poder emetre l'informe sol·licitat atès que es compleixen tots els requisits previs d'admissió.

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

PRIMERA La qüestió que planteja la secretària general tècnica de la Conselleria de Medi Ambient fa referència a la possibilitat d'efectuar la supervisió dels projectes d'obres al marge de les oficines o unitats de supervisió que hi ha a l'Administració de la comunitat autònoma.

En l'assumpte convergeixen aspectes administratius de caràcter organitzatiu amb els estrictament inclosos en la contractació administrativa, únics sobre els quals la Junta Consultiva té competència per pronunciar-se.

La supervisió dels projectes és un tràmit previ que la Llei de contractes de les administracions públiques (text refós, aprovat per Reial decret legislatiu 2/2000, de 16 de juny –LCAP-), estableix, a l'art. 128, per a determinades obres (superiors a 300.506,05€...) i amb una específica funció (verificar el compliment de les normes legals i tècniques), però sense atorgar-li el rang de norma bàsica d'aplicació obligatòria per a totes les administracions públiques. En concordança amb això, els articles 135, 136 i 137 del Reglament general de la LCAP (aprovat per Reial decret 1098/2001, de 12 d'octubre –RGLCAP-), que despleguen la Llei, manquen així mateix d'aquest caràcter bàsic. Conseqüentment, l'Administració autonòmica podria adoptar la seva pròpia

regulació sobre la matèria d'acord amb les seves normes estatutàries i legislatives sense més intervenció d'aquesta Junta Consultiva que la d'informar preceptivament "*els projectes normatius reglamentaris en matèria de contractació administrativa*", com així ho disposa l'art. 2.1 a) del Decret 20/1997, de 7 de febrer, que la crea.

Ara bé, mentre no es produeixi aquesta regulació s'ha d'estar a la que contenen els articles esmentats de la Llei i del Reglament, per aplicació del que disposen l'article 50.3 de l'Estatut d'autonomia i 33.3 de la Llei de règim jurídic de l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears.

SEGONA D'acord amb l'art. 135 del RGLCAP "*els departaments ministerials que tinguin al seu càrrec la realització d'obres hauran d'establir oficines o unitats de supervisió de projectes...*". Si canviem departaments ministerials per conselleries, segons s'ha d'entendre d'acord amb la disposició final segona del RGLCAP, sembla que l'existència d'una oficina de supervisió a la Conselleria de Medi Ambient hauria de ser obligatòria ja que és obvi que té al seu càrrec la realització d'obres i a més, d'acord a l'apartat 3 d'aquest art. 135, també li incumbeixen les obres dels organismes autònoms i altres entitats públiques que en depenen (IBANAT, IBASAN, IBAEN...), llevat que tinguessin una oficina o unitat pròpia de supervisió. Així ho ha entès l'Administració autonòmica en crear un Gabinet Tècnic encarregat de realitzar aquestes funcions, com afirma l'escrit de consulta, però que no té operativitat atès que no està dotada econòmicament. Davant d'això, la supervisió l'efectua una altra conselleria que, lògicament, en assumir més volum de feina que per a la qual ha estat creada, produeix els consegüents retards i trastorns del servei. També hi ha altres oficines de supervisió a altres conselleries (Educació, Presidència) que podrien realitzar-la, com ha ocorregut en altres ocasions. La solució escapa de les competències d'aquesta Junta, com ja s'ha apuntat, perquè té caràcter d'organització administrativa, però si exercim la funció que respecte de la recomanació també té la Junta Consultiva, se suggereix la ràpida posada en funcionament de l'oficina de supervisió per a la Conselleria de Medi Ambient en compliment del que ordena l'art. 135.1 del RGLCAP.

TERCERA L'excepció de l'art. 135.2 del RGLCAP en virtut de la qual "*el titular del departament podrà acordar que les funcions de supervisió les exerceixi l'oficina o unitat del departament que, per raó de l'especialitat de la seva comesa, sigui més idònia a la naturalesa de les obres*", és a dir, la possibilitat de designar un tècnic de la mateixa Conselleria, com s'apunta en la sol·licitud d'informe, tampoc creim que sigui la millor solució, ja que està prevista en el precepte per a "*quan per l'escàs volum i importància de les obres que s'han de no es jutgi necessari l'establiment d'oficines o unitats de supervisió de projectes...*", la qual cosa no és aquest cas, on

les obres ni són escasses ni tampoc no tenen importància i, fins i tot, l'oficina de supervisió està dissenyada però no dotada, i, a més, els tècnics de la Conselleria que no hagin participat en l'elaboració del projecte o en la tramitació de l'expedient, bé pertanyeran a la mateixa unitat d'on sorgeix el projecte i estaran influïts, o bé, pertanyeran a una altra unitat que no tenguí l'idoneïtat exigida per raó de l'especialitat. I si hi ha tècnics suficients no té sentit que romangui sense dotació ni cobertura l'oficina de supervisió.

Això no obstant, atès que l'activitat de l'Administració ha d'estar inspirada en el principi d'eficàcia (art. 3 de la LRJPAC), podria aplicar-se analògicament l'excepció prevista en aquest apartat, justificant-ho degudament en l'expedient i sempre que la unitat o servei que realitzi la supervisió compti amb *"la competència i els mitjans per exercir les funcions pròpies de les oficines de supervisió de projectes que resulten de l'art. 128 de la LCAP i 136 del RGLCAP"*, com ja va dir la Junta Consultiva estatal en el seu Informe 20/2001.

QUARTA La contractació externa de la supervisió dels projectes d'obres té empara legal a l'art. 196.2 de la LCAP en poder ser l'objecte d'un contracte de consultoria i assistència. Ara bé, perquè això sigui possible és necessari complir l'apartat 1 de l'art. 202 de la mateixa Llei que disposa: *"A l'expedient de contractació haurà d'incorporar-se un informe del servei interessat en la formalització del contracte, en el qual es justifiquin degudament la insuficiència, la manca d'adequació o la conveniència de no-ampliació dels mitjans personals i materials amb els quals compta l'Administració per cobrir les necessitats que es tracten de satisfer a través del contracte"*, i haurà de ser adjudicat pels procediments i les formes prevists a la LCAP, és a dir, per procediment obert o restringit mitjançant concurs com a forma normal (art. 208.3), o excepcionalment, per procediment negociat quan concorri alguna de les causes previstes en els articles 209 i 210 de la LCAP.

CONCLUSIÓ

1) A judici de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la CAIB, la Conselleria de Medi Ambient hauria de comptar amb una oficina de supervisió de projectes d'obres, degudament dotada de mitjans tècnics i personals, atès que es donen les condicions establertes a l'art. 135.1 del RGLCAP, la qual cosa es posa de manifest en aquest Informe, exercint la funció de recomanació que correspon a la Junta a l'empara de l'art. 2, apartat 4, del Decret 20/1997, que la crea.

2) La supervisió de projectes la podrien dur a terme tècnics de la Conselleria de Medi Ambient o mitjançant contractació externa amb les precisions indicades en les consideracions jurídiques d'aquest Informe.