

INFORME 3/03, DE 18 DE MARZO DE 2003
SUPERVISIÓN DE PROYECTOS DE OBRAS. OFICINAS DE SUPERVISIÓN.
SUSTITUCIÓN.

ANTECEDENTES

La Secretaria General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente formula consulta a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en los siguientes términos:

“El artículo 135.1 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos establece que los Departamentos Ministeriales que tengan a su cargo la realización de obras tendrán que establecer oficinas o unidades de supervisión de proyectos a efectos de lo que prevé el artículo 128 de la Ley de Contratos y en los artículos 136 y 137 del mencionado Reglamento.

Por otro lado, el artículo 135.2 dispone que cuando por el escaso volumen e importancia de las obras a realizar no sea necesario el establecimiento de oficinas o unidades de supervisión de proyectos, el titular del Departamento podrá acordar que las funciones de supervisión sean ejercidas por la unidad del Departamento que, por razón de la especialidad de sus funciones, resulte más idónea a la naturaleza de las obras.

La Consejería de Medio Ambiente, en el ejercicio de sus competencias presenta necesidades de supervisar proyectos mediante un Gabinete Técnico que en la actualidad todavía no está dotado. Así pues, las funciones relativas a la supervisión de proyectos en los contratos de obras que suscribe la Consejería de Medio Ambiente corresponden al Gabinete Técnico de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes, ya que la Consejería no ha creado su propio Gabinete Técnico.

Dadas las necesidades actuales de la Consejería de Medio Ambiente así como la acumulación de trabajos en el Gabinete Técnico de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes y debido a que no existe actualmente Oficina de Supervisión de Proyectos en esta Consejería, se plantea la cuestión de las posibles alternativas para el ejercicio de las funciones de supervisión.

En concreto se plantea la cuestión relativa a la posibilidad de designar un técnico de la Consejería de Medio Ambiente con conocimientos y medios suficientes, que no haya intervenido en la tramitación del expediente de contratación para que realice la oportuna supervisión del proyecto o bien para contratar la supervisión de los proyectos de obras con una persona física o jurídica ajena a la Administración siguiendo el procedimiento de contratación legalmente establecido.

Asimismo y en caso de que se informe favorablemente la primera cuestión, se solicita el pronunciamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa relativo a la forma adecuada de la disposición que ha de contener las posibles alternativas a la supervisión de proyectos de obras que realizan actualmente las Oficinas de Supervisión de Proyectos en sustitución del artículo 135 del Reglamento General de Contratación el cual según su Disposición Final Primera del mismo texto legal no tiene carácter de básico”

PRESUPUESTOS DE ADMISIBILIDAD

1. La solicitud de informe se efectúa por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, quien tiene legitimación para ello conforme al art. 12.1 del Decreto 20/1997, de 7 de febrero (BOCAIB nº24, de 25-02-1997), de creación de la Junta Consultiva, y al art. 15.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Junta (BOCAIB nº133 de 25-10-1997)
2. Con la solicitud se acompaña un Informe Jurídico, según lo preceptuado en el apartado 3 del art. 16 del Reglamento citado.
3. La documentación aportada es suficiente para poder emitir el informe solicitado al reunirse todos los requisitos previos de admisión.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. La cuestión que plantea la Secretaria General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente se refiere a la posibilidad de efectuar la supervisión de los proyectos de obras al margen de las oficinas o unidades de supervisión existentes en la Administración de la CAIB.

En el asunto convergen aspectos administrativos de carácter organizativo con los estrictamente incardinados en la contratación administrativa, únicos sobre los que la Junta Consultiva tiene competencia para pronunciarse.

La supervisión de los proyectos es un trámite previo que la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (texto refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio –LCAP-), establece, en el art. 128, para determinadas obras (superiores a 300506,05€...) y con una específica función (verificar el cumplimiento de las normas legales y técnicas), pero sin otorgarle el rango de norma básica de aplicación obligatoria para todas las Administraciones Públicas. En concordancia con ello los artículos 135, 136 y 137 del Reglamento General de la LCAP (aprobado por Real Decreto

1098/2001, de 12 de octubre –RGLCAP-), que desarrollan la Ley, carecen asimismo de ese carácter básico. Consecuentemente, la Administración Autonómica podría adoptar su propia regulación sobre la materia conforme a sus normas estatutarias y legislativas sin más intervención de esta Junta Consultiva que la de informar preceptivamente “*los proyectos normativos reglamentarios en materia de contratación administrativa*”, como así lo preceptúa el art. 2.1 a) del Decreto 20/1997, de 7 de febrero, de su creación.

Ahora bien, en tanto en cuanto no se produzca tal regulación se ha de estar a la contenida en los artículos citados de la Ley y del Reglamento, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.3 del Estatuto de Autonomía y 33.3 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración de la CAIB.

SEGUNDA. Conforme al art. 135 del RGLCAP “*los Departamentos ministeriales que tengan a su cargo la realización de obras deberán establecer oficinas o unidades de supervisión de proyectos...*”, cambiando Departamentos ministeriales por Consejerías según debe entenderse a tenor de la Disposición final segunda del RGLCAP, parece que la existencia de oficina de supervisión en la Consejería de Medio Ambiente debería ser obligatoria dado que es obvio que tiene a su cargo la realización de obras y además, de acuerdo al apartado 3 de este art. 135, también le incumben las obras de los Organismos autónomos y demás entidades públicas de ella dependientes (IBANAT, IBASAN, IBAEN...), salvo que tuvieran una oficina o unidad propia de supervisión. Así lo ha entendido la Administración Autonómica al crear un Gabinete Técnico encargado de realizar estas funciones, como afirma el escrito de consulta, pero que no tiene operatividad por no estar dotado económicamente. Ante ello, la supervisión se viene efectuando por otra Consejería que, lógicamente, al asumir más volumen de trabajo que para el que ha sido creada, produce los consiguientes retrasos y trastornos del servicio. También existen otras oficinas de supervisión en otras Consejerías (Educación, Presidencia) que podrían realizarla, como ha ocurrido en otras ocasiones. La solución escapa de las competencias de esta Junta, como ya se ha apuntado, por revestir carácter de organización administrativa, pero ejerciendo la función que en orden a la recomendación también tiene la Junta Consultiva se sugiere la rápida puesta en funcionamiento de la oficina de supervisión para la Consejería de Medio Ambiente en cumplimiento de lo ordenado por el art. 135.1 del RGLCAP.

TERCERA. La excepción del art. 135.2 del RGLCAP en virtud de la cual “*el titular del Departamento podrá acordar que las funciones de supervisión sean ejercidas por la oficina o unidad del Departamento que, por razón de la especialidad de su cometido, resulte más idónea a la naturaleza de las obras*”, esto es, la posibilidad de designar un técnico de la misma Consejería, como se apunta en la solicitud de

informe, tampoco creemos que sea la mejor solución, pues está contemplada en el precepto para *“cuando por el escaso volumen e importancia de las obras a realizar no se juzgue necesario el establecimiento de oficinas o unidades de supervisión de proyectos...”*, lo que no es el caso presente donde las obras ni son escasas ni carecen de importancia e, incluso, la oficina de supervisión está diseñada pero no dotada, y, además, los técnicos de la Consejería que no hayan participado en la elaboración del proyecto o en la tramitación del expediente, bien pertenecerán a la propia unidad de donde surge el proyecto y estarán influenciados, o bien, pertenecerán a otra unidad que carezca de la idoneidad exigida por razón de la especialidad. Y si hubiere técnicos suficientes no tiene sentido que permanezca sin dotación ni cobertura la oficina de supervisión.

No obstante, habida cuenta de que la actividad de la Administración ha de estar inspirada en el principio de eficacia (art. 3 de la LRJAP y del PAC), podría aplicarse analógicamente la excepción prevista en este apartado, justificándolo debidamente en el expediente y siempre que la unidad o servicio que realice la supervisión cuente con *“la competencia y medios para desempeñar las funciones propias de las oficinas de supervisión de proyectos que resultan del art. 128 de la LCAP y 136 del RGLCAP”* como ya dijo la Junta Consultiva estatal en su informe 20/2001.

CUARTA. La contratación externa de la supervisión de los proyectos de obras tiene amparo legal en el art. 196.2 de la LCAP al poder ser el objeto de un contrato de consultoría y asistencia. Ahora bien, para que ello sea posible es preciso dar cumplimiento al apartado 1 del art. 202 de la misma Ley que dispone: *“Al expediente de contratación deberá incorporarse un informe del servicio interesado en la celebración del contrato, en el que se justifique debidamente la insuficiencia, la falta de adecuación o la conveniencia de no ampliación de los medios personales y materiales con que cuenta la Administración para cubrir las necesidades que se trata de satisfacer a través del contrato”*, y deberá ser adjudicado por los procedimientos y formas previstos en la LCAP, es decir, por procedimiento abierto o restringido mediante concurso como forma normal (art. 208.3) o excepcionalmente por procedimiento negociado cuando concurra alguna de las causas previstas en los artículos 209 y 210 de la LCAP.

CONCLUSIÓN

1. A juicio de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la CAIB, la Consejería de Medio Ambiente debería contar con una oficina de supervisión de proyectos de obras, debidamente dotada de medios técnicos y personales, por darse las condiciones establecidas en el art. 135.1 del RGLCAP, lo que se pone de manifiesto en este informe, ejerciendo la función de recomendación

que corresponde a la Junta al amparo del art. 2, apartado 4, del Decreto 20/1997, de su creación.

2. La supervisión de proyectos podría ser llevada a cabo por técnicos de la Consejería de Medio Ambiente o por medio de contratación externa con las precisiones indicadas en las consideraciones jurídicas de este informe.