



Informe 56/2022, de 25 de mayo de 2023, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.

Materia: Necesidad de proyecto e informe de la Oficina de supervisión de proyectos en los contratos menores.

ANTECEDENTES

El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sollana (Valencia) ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

“El Ayuntamiento de Sollana se encuentra tramitando un contrato menor para el reasfaltado de un camino del municipio, pero a la hora de finalizar su tramitación administrativa ha surgido una duda sobre la interpretación del artículo 118.4 LCSP “4.

En el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando sea requerido por las disposiciones vigentes. Deberá igualmente solicitarse el informe de las oficinas o unidades de supervisión a que se refiere el artículo 235 cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.”

La Oficina Técnica del Ayuntamiento de Sollana entiende que únicamente la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y el Código Técnico de la Edificación son los que pueden establecer la necesidad de contar con proyecto o no.

Por todo ello se solicita una aclaración sobre los extremos a los que afecta el citado artículo, y si en caso de no ser necesario proyecto el contrato puede adjudicarse directamente con presupuesto que cumpla el artículo 101 de las LCSP al tratarse de un contrato menor.

Por su parte el artículo 235 LCSP establece la necesidad de emitir informe: “Antes de la aprobación del proyecto, cuando el presupuesto base de licitación del contrato de obras sea igual o superior a 500.000 euros, IVA excluido, los órganos de contratación deberán solicitar un informe de las correspondientes oficinas o unidades de supervisión de los proyectos encargadas de verificar que se han tenido en cuenta las disposiciones generales de carácter legal o reglamentario, así como la normativa técnica que resulten de aplicación para cada tipo de proyecto. La responsabilidad por la aplicación incorrecta de las mismas en los diferentes estudios y cálculos se exigirá de conformidad con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 233 de la presente Ley.

En los proyectos de presupuesto base de licitación inferior al señalado, el informe tendrá carácter facultativo, salvo que se trate de obras que afecten a la estabilidad, seguridad



o estanqueidad de la obra en cuyo caso el informe de supervisión será igualmente preceptivo.”

Al respecto de este artículo la Oficina Técnica del Ayuntamiento de Sollana considera que la inmensa mayoría de las obras tienen condicionantes que pueden afectar a la estabilidad, seguridad o estanqueidad por lo que este artículo no sería facultativo sino preceptivo.

Además, se solicita aclaración sobre si la estabilidad, seguridad o estanqueidad es únicamente durante el proceso constructivo o durante la vida útil de la obra realizada.

Por todo ello se formula a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado las siguientes cuestiones:

PRIMERA. Si el artículo 118.4 cuando se refiere a las disposiciones vigentes se refiere a la necesidad de contar con proyecto únicamente a lo establecido en Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y el Código Técnico de la Edificación

En aquellos casos en los que la legislación vigente no establezca la necesidad de emitir proyecto si puede ser adjudicado únicamente con un presupuesto.

SEGUNDA. Partiendo de la base de que todas las obras tienen afección respecto estabilidad, seguridad o estanqueidad ya sea en el proceso constructivo como en prevención de riesgos laborales se solicita aclaración sobre el motivo por el que se fija la cantidad de 500.000 para que el informe ya no sea facultativo sino preceptivo.

Respecto al artículo 235 si la afección acerca de la estabilidad, seguridad o estanqueidad es referido únicamente durante el proceso constructivo o también durante la vida útil de la obra realizada.

Asimismo, se consulta en qué casos no es necesario el citado informe si la inmensa mayoría de las obras tienen riesgos sobre estos extremos y si el informe que se solicita debe velar únicamente para que el proyecto contenga todos los documentos necesarios o se debe entrar en el fondo a analizar un proyecto realizado por otro técnico cualificado y en muchas ocasiones con proyectos visados.”

CONSIDERACIONES JURIDICAS

1. El Ayuntamiento de Sollana solicita informe respecto de varias cuestiones, la primera de las cuales se refiere a la incorporación al expediente de un proyecto de obras conforme a lo dispuesto en el artículo 118.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26



de febrero de 2014 (LCSP) cuando señala que *“En el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando sea requerido por las disposiciones vigentes”*.

Se consulta al respecto, en primer lugar, si cuando el precepto alude a las disposiciones vigentes se remite únicamente a lo establecido en Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y el Código Técnico de la Edificación. Plantea igualmente, en segundo lugar, si en aquellos casos en los que la legislación vigente no establece la necesidad de que exista un proyecto de obra el contrato puede ser adjudicado únicamente con un presupuesto. Ambas cuestiones, como cabe deducir de su ubicación en la misma frase del artículo 118.4 de la LCSP, están relacionadas entre sí y afectan a la determinación de cuál es la documentación requerida en la tramitación de un contrato menor de obras.

Como ya hemos expuesto en otros informes de esta Junta (informe 8/2020, de 8 de febrero de 2021, o el informe 92/2018, de 4 de marzo de 2019, entre otros), el contrato menor (incluido el de obras), atendiendo a su escasa cuantía, constituye en la regulación española una suerte de excepción a la aplicación de ciertas reglas comunes a otros procedimientos de selección del contratista y, de modo muy particular, de algunas relativas a la publicidad previa, a la concurrencia y al procedimiento de adjudicación. A este respecto, la LCSP, en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 118, establece unos requisitos específicos de tramitación muy simples con el fin de poder ofrecer una respuesta especialmente rápida y muy sencilla a necesidades inmediatas y perentorias del órgano de contratación y que, por su escasa cuantía, así lo demandan.

El apartado 4 del citado precepto concreta los requisitos que deben cumplirse para los contratos menores de obras, requisitos que se han de unir a los establecidos en los apartados 2 y 3 para todo tipo de contratos menores. Tales condiciones presentan un contenido bastante similar a los que preveía la legislación precedente (artículos 95.2 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y 111.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre) de modo que, para los contratos menores de obras deberá añadirse el presupuesto de las obras, en todo caso; el proyecto cuando sea requerido por las disposiciones vigentes; y el informe de la oficina de supervisión de proyectos cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.

Respecto del requisito de incorporar el proyecto de la obra, el artículo 118.4 se remite a lo requerido por las *“disposiciones vigentes”* expresión ésta que sustituye a la de la legislación anterior que aludía a la *“normativa específica”*. El sentido de la actual remisión es, en cualquier caso, el mismo que el de la normativa previa por lo que, como ya expuso la Junta en su informe 40/95, de 7 de marzo de 1996, respecto a la redacción del artículo 57 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, corresponde acudir a las normas reguladoras de la actividad en qué consisten las obras para determinar la procedencia de la incorporación de un proyecto a la

documentación requerida para la tramitación del contrato menor. Por esta razón parece claro que, desde luego, con carácter general, resulta procedente la aplicación de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación para determinar la exigibilidad del proyecto, de acuerdo con el ámbito de aplicación de la misma que se recoge en su artículo 2¹ y en los casos en que contempla. Ello no excluye, sin embargo, que puedan resultar aplicables también cualesquiera otras disposiciones sectoriales que sobre la materia puedan dictarse y puedan afectar a esta cuestión en concreto. Por lo que se refiere al Código Técnico de la Edificación al que se alude también en la consulta, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, éste será de aplicación igualmente con carácter general, pero en lo que se refiere al contenido del proyecto, ya que la exigibilidad del mismo viene exigida propiamente por la Ley 38/1999, según lo expuesto.

En consecuencia, cuando la normativa específica aplicable a la edificación de que se trate lo exija será necesario incorporar un proyecto de obras. Con esta conclusión se responde también a la segunda cuestión puesto que, si no resulta exigible el proyecto conforme a las disposiciones vigentes, resulta evidente que bastará con la incorporación del presupuesto correspondiente en el expediente de tramitación de un contrato menor de obras.

2. Se nos plantean también varias cuestiones relativas a la exigencia del informe de las oficinas de supervisión de proyectos cuando los trabajos a desarrollar en el contrato menor de obras afecten a su estabilidad, seguridad o estanqueidad.

Esta Junta Consultiva ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el alcance y el contenido del informe de las oficinas de supervisión de proyectos en su informe 43/21, de 17 de diciembre, en el que se abordan cuestiones referidas tanto al ámbito objetivo

¹ “1. Esta Ley es de aplicación al proceso de la edificación, entendiéndose por tal la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal esté comprendido en los siguientes grupos:

- a) Administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural.
- b) Aeronáutico; agropecuario; de la energía; de la hidráulica; minero; de telecomunicaciones (referido a la ingeniería de las telecomunicaciones); del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene, y accesorio a las obras de ingeniería y su explotación.
- c) Todas las demás edificaciones cuyos usos no estén expresamente relacionados en los grupos anteriores.

2. Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras:

- a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.
- b) Todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.
- c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.

3. Se consideran comprendidas en la edificación sus instalaciones fijas y el equipamiento propio, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio”.



de los contratos de obras afectados como respecto al contenido del informe, todo ello conforme a lo dispuesto en el artículo 235 de la LCSP y en los artículos 135 a 137 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP).

Por lo que se refiere al ámbito del citado informe, ya señalamos, aludiendo a la necesaria presencia del informe cuando se trate de actuaciones que afecten a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra, que *“El segundo párrafo del artículo 235 de la LCSP impone como preceptiva, por excepción, la emisión de un informe de supervisión en los proyectos referentes a contratos cuyo presupuesto base de licitación sea inferior a 500.000 euros, IVA excluido, cuando se trate de actuaciones que afecten a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra. De conformidad con lo que señala esta norma estos tres aspectos se consideran esenciales a los efectos de garantizar la corrección jurídica y técnica del proyecto en los aspectos que especifica el artículo 136 del Reglamento. Por lo tanto, y conforme a la significación normal y coloquial de los tres términos expuestos, cualquier actuación contractual que influya en alguno de estos aspectos, por su importancia, queda sujeta al informe de supervisión, aun en los contratos de cuantía inferior a la señalada en el primer párrafo del artículo 235 de la LCSP”*.

También explicamos en el citado informe que *“parece obvio que la estabilidad, la estanqueidad o la seguridad a que hace referencia la norma está aludiendo al conjunto del inmueble a que afecta la obra porque lo contrario carecería de sentido. La finalidad de la norma es precisamente garantizar que tales aspectos no queden afectados por las obras proyectadas. Por otro lado, es evidente que siempre que puedan quedar afectadas la estabilidad, la estanqueidad o la seguridad de inmuebles vecinos habrán de tomarse las medidas adecuadas para evitar cualquier perjuicio. Si ello es así, el proyecto correspondiente debe quedar sujeto a supervisión incluso con mayor razón”*.

En la consulta que tratamos en este momento se plantea una cuestión más allá de la evidente necesidad del informe en los casos citados. Se nos plantea ahora si la afección a la estabilidad, la estanqueidad o la seguridad de la obra queda referida únicamente al proceso constructivo inicial o si también es exigible durante la vida útil de la obra realizada. A este respecto esta Junta no alcanza a entender las razones que pudieran aconsejar limitar en el texto legal tal posible afección solamente al proceso constructivo inicial en la medida en que, por un lado, la afectación puede producirse a lo largo de toda la vida útil de lo construido y, por otro lado, resulta posible celebrar otros contratos de obra con posterioridad a la finalización del proceso constructivo. Por lo tanto, en estas obras posteriores, en las que sería necesario evaluar sus efectos sobre una obra previamente construida, cabría entender que el citado informe sería también preceptivo si se advirtieran efectos sobre la estabilidad, estanqueidad o seguridad.

La consulta afirma, además, que la inmensa mayoría de las obras tienen riesgos sobre estos extremos. Esta Junta, sin embargo, no comparte tal afirmación. De la amplia



configuración del posible objeto de un contrato de obras realizada en el artículo 13 de la LCSP y, en particular, de la enumeración de los trabajos enumerados en el Anexo I a los que se remite el citado artículo, se deduce que existen posibles actuaciones objeto de un contrato de obras que no afectan a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra y en las que, por esta razón, no resulta preceptivo el informe de la unidad de supervisión de proyectos si su cuantía resulta inferior a los 500.000 euros. Así, es posible encontrar numerosos casos de contratos de obras que, siendo su presupuesto base de licitación (sin IVA) inferior a 500.000 euros, no afectan sin embargo a la estabilidad, seguridad y estanqueidad.

Debe precisarse al respecto que de lo que se predica la afectación a la estabilidad, seguridad o estanqueidad es a la obra, no a los elementos a utilizar durante su ejecución (trabajadores, maquinaria, etc). Es decir, si, por ejemplo, durante la ejecución de obras de restauración o pintura de un edificio es necesario colocar una estructura que deba reunir determinados requisitos de seguridad o estabilidad para garantizar la seguridad de los trabajadores durante la ejecución de los trabajos, no es una cuestión que afecte necesariamente a la estabilidad, seguridad y estanqueidad de la obra a los efectos de determinar la exigibilidad del informe de la Oficina de Supervisión de Proyectos. Sólo se producirá ésta si se afecta a la estabilidad, seguridad y estanqueidad de la obra sobre la que se trabaja.

3. Como última cuestión se solicita de esta Junta que informe si la oficina de supervisión de proyectos debe velar únicamente por que el proyecto contenga todos los documentos necesarios o si analizar el proyecto entrando sobre el fondo.

A este respecto el artículo 235 de la LCSP exige que las oficinas o unidades de supervisión de los proyectos verifiquen, en el seno del informe de supervisión, que se han tenido en cuenta *“las disposiciones generales de carácter legal o reglamentario, así como la normativa técnica que resulten de aplicación para cada tipo de proyecto”*. Por otra parte, el artículo 136 del Reglamento especifica con más precisión las funciones de estas unidades, entre las que se hallan:

“a) Verificar que se han tenido en cuenta las disposiciones generales de carácter legal o reglamentario, así como la normativa técnica, que resulten de aplicación para cada tipo de proyecto.

b) Proponer al órgano de contratación criterios y orientaciones de carácter técnico para su inclusión, en su caso, en la norma o instrucción correspondiente.

c) Examinar que los precios de los materiales y de las unidades de obra son los adecuados para la ejecución del contrato en la previsión establecida en el artículo 14.1 de la Ley.



d) Verificar que el proyecto contiene el estudio de seguridad y salud o, en su caso, el estudio básico de seguridad y salud.

e) Las demás funciones que les encomienden los titulares de los Departamentos ministeriales.

Añade el RGLCAP lo siguiente:

“2. Cuando no estén encomendadas a otros órganos administrativos por los titulares de los Departamentos ministeriales, las oficinas de supervisión de proyectos examinarán los estudios informativos, anteproyectos y proyectos de obra de su competencia, así como las modificaciones de los mismos, recabando las aclaraciones, ampliaciones de datos o estudios, o rectificaciones que crean oportunas y exigiendo la subsanación o subsanando por sí mismas los defectos observados.

3. Las oficinas o unidades de supervisión harán declaración expresa en sus informes de que el estudio informativo, anteproyecto o proyecto, cuya aprobación o modificación propone, reúne cuantos requisitos son exigidos por la Ley y por este Reglamento, declaración que será recogida en la resolución de aprobación.

4. El informe que deben emitir las oficinas o unidades de supervisión de proyectos deberá serlo en el plazo máximo de un mes, salvo que por las características del proyecto se requiera otro mayor, contado a partir de la recepción del proyecto, una vez subsanados, en su caso, los defectos advertidos, y habrá de incorporarse al expediente respectivo como documento integrante del mismo”.

Parece claro a este órgano consultivo, a la vista de la redacción de las funciones que se atribuyen a las Oficinas de supervisión de Proyectos en estas dos normas, que su función trasciende de lo meramente formal y de la simple comprobación de que el proyecto reúne los documentos necesarios. En efecto, junto a una función de verificación del cumplimiento de la normativa aplicable al proyecto, se atribuyen a estas unidades la función específica del examen de que los precios de los materiales y de las unidades de obra son los adecuados para la ejecución del contrato e, incluso, la propuesta al órgano de contratación de criterios y orientaciones de carácter técnico de los proyectos de lo cual se deriva que su función implica actuaciones de control material que permitan verificar la adecuación jurídica y técnica de aquel de cara a la correcta selección del contratista y posterior ejecución del contrato. Ello debe entenderse sin perjuicio de que, respecto de determinados aspectos complementarios del proyecto, como pueda ser, por ejemplo, el estudio de seguridad y salud, su actuación se limite a la comprobación de su existencia.

Como criterio interpretativo adicional respecto al alcance de las funciones de estas unidades cabe recordar que, como señala esta Junta en el informe 43/21, entre las funciones propias de la Oficina de Supervisión de Proyectos se halla, en buena medida,



la de sustituir para los contratos públicos las funciones que en otros contratos desarrolla el visado colegial. En su virtud, el artículo 4.1 del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio establece que *“Cuando en aplicación de la normativa sobre contratación pública, alguno de los trabajos previstos en el artículo 2 sea objeto de informe de la oficina de supervisión de proyectos, u órgano equivalente, de la Administración Pública competente, no será necesaria la previa obtención del visado colegial. Dicho informe bastará a efectos del cumplimiento de la obligación de obtención del visado colegial”*. De lo anterior se deriva que la intervención de estas unidades no es un trámite añadido a la intervención los técnicos que deben visar el proyecto conforme a la normativa de aplicación, sino que los sustituye en estos proyectos, aportando la correspondiente garantía técnica que aportan dichos visados allí donde resultan exigibles.

En mérito a las anteriores consideraciones jurídicas la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado alcanza las siguientes

CONCLUSIONES

- El artículo 118.4 de la LCSP se remite a lo requerido por las *“disposiciones vigentes”* para determinar la exigibilidad de un proyecto y su preceptiva incorporación a la documentación requerida para la tramitación del contrato menor de obras. Sobre esta base resulta procedente, con carácter general, la aplicación de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, de acuerdo con su ámbito de aplicación regulado en su artículo 2, sin excluir el resto de la normativa sectorial que, en cada caso, pueda resultar de aplicación.
- Si las disposiciones vigentes no determinan la exigibilidad de un proyecto para la realización de un contrato de obras, la tramitación del mismo como contrato menor sólo requerirá la incorporación de un presupuesto.
- No todos los proyectos suponen una concreta afección de la estabilidad, seguridad o estanqueidad de las obras. En consecuencia, el informe de la oficina de supervisión de proyectos no resulta preceptivo cuando no se produce esta circunstancia en las obras que tengan un presupuesto base de licitación inferior a 500.000 euros, todo ello de acuerdo con lo previsto en el artículo 235 de la LCSP.
- La afección a la estabilidad, la estanqueidad o la seguridad de las obras puede darse tanto en el seno del proceso constructivo como también durante la vida útil de la obra realizada. En todo caso, la afección debe predicarse de la obra sobre la que se actúa o a realizar, pero no de los elementos necesarios para su realización.



- El artículo 235 de la LCSP exige que las oficinas o unidades de supervisión de los proyectos verifiquen, en el seno del informe de supervisión, que se han tenido en cuenta *“las disposiciones generales de carácter legal o reglamentario, así como la normativa técnica que resulten de aplicación para cada tipo de proyecto”*, función que, de acuerdo con las funciones que desarrolla el artículo 136 del RGLCAP, excede de la mera comprobación de que el proyecto reúne los documentos necesarios.