



Expediente: 43/21. Supervisión de proyectos.

Clasificación de informes: 1. Ámbito de aplicación subjetiva. 1.4. Contratación de las Corporaciones Locales. 21. Contratos de obras. 21.1. Proyectos y supervisión de proyectos.

ANTECEDENTES

La Diputación Provincial de Gerona ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

“La Diputación Provincial tiene competencia propia para realizar la supervisión de proyectos que le someten los Ayuntamientos de la provincia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 235 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

En fecha de 28 de mayo de 2021, y dada la disparidad en su tipología de tipos de supervisión de proyectos que solicitan los distintos Ayuntamientos, a la Oficina de Supervisión de proyectos de la Diputación de Girona le surgen dudas jurídico-técnicas las cuales se transcriben literalmente:

1. Respecto a los informes de supervisión de proyectos, dentro de la verificación de que se deben haber "tenido en cuenta las disposiciones generales de carácter legal o reglamentario, así como la normativa técnica que resulten de aplicación" (art. 235 LCSP), y especialmente en el ámbito de proyectos de edificación urbana, ¿es preciso que la supervisión de proyectos verifique también el cumplimiento de la normativa urbanística del municipio correspondiente (planeamiento municipal)?

2. ¿Cómo se debe interpretar el carácter preceptivo del informe de supervisión en las obras inferiores a 500.000 € cuando se trate de "obras que afecten a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra", especialmente en el ámbito de proyectos de edificación urbana?



¿Y respecto a la dicotomía obra nueva / reforma, como debe aplicarse el mismo extremo? Sucede que la mayor parte de requerimientos de supervisión tratan de reformas de edificios de diversa índole e intensidad. ¿Entonces, se podría interpretar que la casuística de afectación a "la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra" puede referirse a "la estabilidad, seguridad o estanqueidad (del edificio)" a intervenir (o de sus colindantes) en obras de reforma?

¿Es preceptiva la supervisión, por ejemplo, de un simple cambio de tela asfáltica de la cubierta de un pabellón deportivo (dónde la obra parece afectar a la estanqueidad de la obra), o de un simple derribo de una edificación entre medianeras (dónde la obra parece afectar a la estabilidad de los edificios colindantes), o de la reforma de un edificio histórico, por el mero hecho de reformarse un forjado de madera interior o por abrirse en él una puerta en una pared portante (dónde la obra parece afectar a la estabilidad de la obra)?

¿Ante tal sinfín de casos particulares, existe alguna reglamentación, doctrina, jurisprudencia, instrucción o acuerdo que especifique y aclare lo que dispone la ley en su artículo 235?"

CONSIDERACIONES JURIDICAS

1. La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha sido consultada acerca de diferentes aspectos referentes al informe de supervisión de proyectos a que alude el artículo 235 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) y 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.

2. La primera de tales cuestiones nos inquiera si es preciso que la supervisión de proyectos verifique el cumplimiento de la normativa urbanística del municipio en el que se va a realizar la obra, incluyendo el planeamiento. Para responder esta cuestión cabe recordar que 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.*” 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.”

Ninguna de las dos normas aclara qué normas han de verificarse concretamente porque ello dependerá del caso concreto. El legislador se limita a indicar que los componentes de la unidad encargada de la supervisión de los proyectos, que han de disponer de formación jurídica y técnica suficiente para ejercer su función, han de comprobar que el proyecto se ajusta a las normas que resulten de aplicación al proyecto, sean las que sean, sin especificar o excluir normas sectoriales concretas. Por tanto, dentro de lo señalado en el artículo 235 de la LCSP y en la letra a) del artículo 136 del Reglamento quedan comprendidas todas las normas jurídicas y técnicas que sean necesarias para poder cumplir el objetivo del trámite de supervisión del proyecto, que no es otro que verificar la adecuación jurídica y técnica de aquel de cara a la correcta selección del contratista y posterior ejecución del contrato.

Parece bastante claro que, en la medida en que toda edificación realizada en suelo sujeto a ordenación urbanística ha de cumplir las previsiones de las normas que regulan el uso del suelo, entre las disposiciones de carácter legal o reglamentario que se han de verificar



han de incluirse aquellas normas de carácter urbanístico que sean aplicables al suelo afectado por el proyecto. Otra solución implicaría que este corriese el riesgo de ser inviable jurídicamente, circunstancia esta que es precisamente la que trata de precaver el conjunto de normas que estamos analizando.

Señalado lo anterior, sí merece la pena recordar que ninguno de estos preceptos que venimos citando tiene carácter básico conforme a la Disposición final primera de la LCSP, de modo que la organización interna del ejercicio de esta función en el caso de la Corporaciones Locales corresponde sólo a éstas, como ya declaramos en nuestro informe 20/01, de 3 de julio.

Cabe señalar que hay otras razones por las cuales resulta lógica la conclusión antes señalada. 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. Una de las funciones de tal visado es precisamente la de garantizar la corrección e integridad formal de la documentación integrante del trabajo en lo que atañe al cumplimiento de la normativa sobre especificaciones técnicas y requisitos de presentación, aspecto este al que en su día el artículo 228.3 de la Ley del Suelo añadió el control de la observancia de la normativa urbanística. Si tal función es rigurosamente cumplida en el resto de los contratos no parece razonable excluir tal control para los contratos públicos, menos aún si tenemos en cuenta la importancia del interés general que sirven aquellos.

3. En la siguiente cuestión se nos consulta cómo se debe interpretar el carácter preceptivo del informe de supervisión en las obras inferiores a 500.000 € cuando se trate de obras que afecten a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra, especialmente en el ámbito de proyectos de edificación urbana.

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.

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.

4. Por lo que se refiere a la distinción entre obras nuevas y de reforma no nos cabe sino remitirnos al contenido del texto legal para recordar a la entidad consultante que las obras de reforma son aquellas que consisten en la ampliación, mejora, modernización, adaptación, adecuación o refuerzo de un bien inmueble ya existente, mientras que las obras de primer establecimiento son las que dan lugar a la creación de un bien inmueble. Estas últimas deben garantizar, como es lógico, la estabilidad, la estanqueidad o la seguridad del inmueble que se va a construir. Las de reforma quedarán sujetas a supervisión cuando afecten a estos tres extremos.

5. Finalmente se nos consulta sobre la existencia de alguna reglamentación específica sobre esta cuestión. No es infrecuente que las entidades contratantes hayan establecido, en el ámbito de sus respectivas competencias, instrucciones u otras normas internas para explicar a las diferentes unidades de supervisión de proyectos cómo ejercer su función. Sin embargo, más allá de la LCSP o del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no existe ninguna norma básica aplicable a todas las entidades públicas.

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



CONCLUSIONES

1. Entre las disposiciones de carácter legal o reglamentario que se han de verificar en el trámite de supervisión del proyecto de obras han de incluirse aquellas normas de carácter urbanístico que sean aplicables al suelo afectado por el proyecto.
2. Cualquier obra que influya en la seguridad, estanqueidad o estabilidad del inmueble sobre el que se realiza queda sujeta al trámite de supervisión del proyecto, aun en los contratos de cuantía inferior a la señalada en el primer párrafo del artículo 235 de la LCSP.
3. Más allá de la LCSP y 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 no existe ninguna norma en la materia aplicable a todas las entidades contratantes.