

REFLEXIONES SOBRE LA SUPERVISIÓN DE PROYECTOS (¿CÚANDO Y CÓMO LA SUPERVISIÓN DE PROYECTOS?)

CONSIDERATIONS REGARDING PROJECT SUPERVISION (¿THE HOW AND WHEN OF PROJECT SUPERVISION?)

RAFAEL CASTAÑEDA GARCÍA. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
Jefe del Servicio de Apoyo Técnico de la Secretaría General, Consejería de Obras Públicas y Vivienda.
Gobierno de Cantabria. castaneda_r@gobcantabria.es

RESUMEN: La actual legislación de contratos, sobre todo la nueva Ley, ha supuesto un gran paso adelante en el sentido de concretar el alcance de la función de supervisión de proyectos frente a la legislación anterior, en la que prácticamente era preciso rehacer el proyecto, planteándose problemas muy serios de todo tipo, desde los plazos y medios necesarios hasta solapes de responsabilidad entre proyectista y supervisor. La nueva Ley establece con cierta claridad el objeto de la supervisión, lo que no es poco, aunque deja abierto un amplio abanico respecto a cómo supervisar según el criterio interpretativo que se aplique a la palabra VERIFICAR. Sin embargo, el nuevo Reglamento, al transcribir textos del anterior (como por "arrastre"), distorsiona en gran parte la nueva visión de la Ley. El artículo analiza toda esta problemática, aportando criterios interpretativos concretos relacionados con determinadas acciones que debe realizar el órgano de contratación.

PALABRAS CLAVE: PROYECTOS, OBRAS, CONTRATOS, SUPERVISIÓN

ABSTRACT: The new legislation about contracts –specially the new Law–, represents a step forward in settling the scope of project supervision. Under the previous regulation, it was necessary to remake the project almost completely. This entailed several problems, from time and means management to overlapping responsibilities between the project maker and the supervisor. The new Law settles 'the supervision scope' very clearly. However, the way in which supervision is exercised is still quite broad and it depends on the interpretation of the expression 'to verify'. Moreover, the implementing regulation –keeping part of the old texts from the previous one–, distorts the new Law impulse. The article analyses these issues, offering different interpretation criteria in relation to a number of actions which the contracting body must carry out in parallel.

KEYWORDS: PROYETS, WORKS, CONTRACTS, SUPERVISION

1. ANTECEDENTES Y MARCO DE REFERENCIA

Son muy pocos los textos y artículos existentes sobre la supervisión de proyectos a pesar de que el tema ha venido estando sujeto a una regulación jurídica bastante inconcreta y 'delicada', por lo que quizá haya que pensar que, lamentablemente, muchas veces fue considerada poco más que un mero trámite administrativo, sin valorar su enorme potencial en materia de generación de normativa técnica y racionalidad en el contenido de los proyectos.

La presente reflexión pretende simplemente aportar la interpretación del autor sobre esta importante figura, con re-

ciente disposición legal sobre 'cuándo y cómo supervisar', con poco 'rodaje' experimental aún y, por lo tanto, sin (apenas) dictámenes de órganos formales institucionales ni sentencias de la judicatura.

La supervisión, como *trámite preceptivo*, no existe en el D 923/1965, de 8 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado (Ley de 1965). La regulación de cómo realizarla se establece en el art. 23 (redactado por la Ley 33/1987, de 23 de diciembre), donde se señala que las Oficinas de Supervisión (OS) son las encargadas de "...examinar detenidamente los proyectos elaborados por las oficinas de proyección y de vigilar el

cumplimiento de las normas reguladoras de la materia...". Este mismo artículo establece la obligación de los Departamentos ministeriales de proceder a la redacción de instrucciones para la elaboración de proyectos (normas técnicas), sin concretar el órgano competente para ello. Se trata de un aspecto importante y directamente relacionado con la supervisión.

En la cláusula 59 del D 3854/1970, de 31 de diciembre, por el que se aprueba el pliego de cláusulas administrativas generales para obras del Estado (PCAG), aparece esta figura, *con carácter preceptivo*, sólo referida a las modificaciones del contrato y únicamente en el trámite previo a la autorización del órgano de contratación para la redacción del correspondiente proyecto modificado.

El D 3410/1975, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación del Estado (Reglamento de 1975), establece en su art. 76 que serán objeto de supervisión los anteproyectos, proyectos y modificados de los mismos, añadiendo dos aspectos relevantes en cuanto a las funciones de la OS:

- La obligación de: *"Examinar los proyectos..., incluso en su comprobación aritmética..."*, que ha venido produciendo, por su interpretación (hasta la entrada en vigor del nuevo Reglamento), situaciones bastante absurdas, al no tenerse en cuenta los avances técnicos e informáticos, sobre todo en los tiempos más recientes.
- La competencia de las OS de *"... ordenar, regular y coordinar los criterios técnicos..."* (normas técnicas), con lo que se concreta de una forma coherente la indefinición antes comentada del art. 23 de la Ley de 1965.

El art. 77 de este Reglamento establece el carácter preceptivo del informe de supervisión, que no hacía la Ley, al señalar: *"... no procederá la fiscalización previa de los gastos cuando en la orden de aprobación de los proyectos no figure el informe de supervisión."*

Es también interesante en este contexto destacar el art. 154 del mismo Reglamento (insertado en su parte relativa al contrato de obras), que establece lo siguiente: *"Cuando se hiciera precisa la modificación de un proyecto y resultaran indicios de que ello se debe a defecto o imprevisión imputable a sus autores o supervisores podrá ordenarse la práctica de una investigación... procediéndose con arreglo a la Ley de Procedimiento Administrativo y a las normas del Departamento o Cuerpo de que se trate."*

La aprobación de los proyectos por la Autoridad competente no exonera a los funcionarios responsables de los mismos por los defectos o imprevisiones en que hayan incurrido o les sean imputables."

Texto que se complementa con el art. 155, en el que se cita que: *"Las modificaciones no autorizadas en las obras respecto a los proyectos por los que se fija su realización*

originarán responsabilidades de los funcionarios con arreglo a las normas a que se refiere el artículo anterior..."

Estas tres disposiciones (Ley de 1965, Reglamento de 1975 y PCAG) conformaron una legislación poco concreta y, sobre todo, demasiado amplia y abierta, con bastantes conceptos jurídicos indeterminados sobre las funciones de la OS (examinar detenidamente..., comprobación aritmética..., vigilar el cumplimiento de las normas reguladoras de la materia, haciendo cumplir..., etc.), así como con mandatos contradictorios y exigencias de responsabilidad a los funcionarios autores de proyectos y a los supervisores por defectos e imprevisiones, al menos en los casos en que dieran lugar a modificaciones del contrato. Responden a la situación de 'aquellos tiempos' (incluso preconstitucionales), tanto en relación a las formas de elaborar proyectos como al estado de la tecnología y de los conocimientos técnicos. Así, en efecto, se citan en el texto legal las 'oficinas de proyección' como única fuente de elaboración de proyectos (las propias Administraciones) y la comprobación de operaciones aritméticas, cuando en los últimos años ni los proyectos se redactaban en las oficinas de proyección, ni el estado de la técnica permitía realizar la comprobación aritmética, si es que, por otra parte, estuviera claro qué son operaciones aritméticas en un proyecto, lo que es bastante discutible; ¿qué razones podían existir para entender por tal, como a veces se entendía, sólo la comprobación de los productos de las mediciones por los precios unitarios y su suma?, ¿cuál es la razón por la que en esta línea no deberían haberse comprobado también, por ejemplo, las operaciones que dan lugar a las mediciones, a los precios... y, por qué no, las relativas a los innumerables cálculos técnicos del proyecto? En definitiva, ¿se debía comprobar y rehacer de nuevo la totalidad del contenido numérico del proyecto...? Lo que desde luego no se tuvo en cuenta fue el art. 3 del Código Civil, que debió permitir una interpretación más ajustada al estado real de la técnica y a la sociología profesional práctica.

Esta interpretación, prácticamente literal, se mantuvo durante mucho tiempo en bastantes ámbitos, sobre todo en algunos órganos institucionales donde la presencia y participación formal de expertos en ingeniería civil pública brilla por su ausencia, como por ejemplo el Tribunal de Cuentas. Lamentablemente, la nueva Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (Ley 13/95), recogió en su art. 128 sobre supervisión el mismo texto que el 23 de la Ley de 1965, manteniéndose así la situación anterior, en la que muchos se preguntaban dónde quedaban las competencias técnicas del proyectista, que tiene una implicación esencial y especial en el contenido del proyecto derivada de su propia titulación competencial y responsabilidad profesional. Además, entre el proyectista y el supervisor podían producirse discrepancias derivadas de la dificultad de deslindar la frontera de sus respectivas competencias, quedando desvirtuada la figura del primero como conocedor de

la "lex artis" de la profesión y de las normas de la técnica (autorizado por la sociedad para el ejercicio profesional a través de su titulación), obligado jurídicamente a la exigencia de una rigurosa conducta profesional en la aplicación de las técnicas para definir y concretar el objeto del proyecto y la redacción competente del mismo, así como para evitar daños o riesgo de daños a bienes jurídicamente protegidos. Toda esta problemática incidía claramente en otro de los aspectos claves de la supervisión: la responsabilidad que pudiera corresponder al supervisor o, lo que es más real, el deslinde de responsabilidades entre el supervisor y el proyectista.

Se llega así a la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, por la que se modifica la 13/95, donde por fin, en su art. 128, se establecen las funciones de la OS de una forma más moderna, verosímil y realista (no sin algunos problemas derivados de su interpretación), regulación que se mantiene en el art. 128 del RD Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), vigente en la actualidad. Sin embargo, el Reglamento de 1975 siguió aplicándose en lo que no se opusiera a la nueva Ley, hasta el 26-abril-2002 en que entró en vigor el RD 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el nuevo Reglamento (RLCAP), que desarrolla (¿) el contenido al respecto del TRLCAP. De ahí que en ese periodo la situación antes descrita alcanzara niveles realmente 'esperpénticos', derivados tanto de la inadecuada interpretación como de la concurrencia de disposiciones tan dispares, a pesar de su diferente jerarquía. En cualquier caso, hay que entender que esta etapa ha sido ya superada desde la entrada en vigor del nuevo-RLCAP. ¿Será realmente así...?

2. LA SUPERVISIÓN DE PROYECTOS EN LA ACTUALIDAD

Una visión general comparada de las funciones específicas de la OS en la antigua y en la actual legislación puede permitir 'aclarar' de entrada algunos aspectos relevantes (Cuadro 1, en el que se añaden los tipos de proyectos que han de ser objeto de supervisión según cada legislación).

El carácter preceptivo del trámite de supervisión se establece clara y directamente en el art. 122 del TRLCAP, denominado proyecto de obras (insertado en el Título I, contrato de obras, del Libro II, de los distintos tipos de contratos administrativos), en el que se indica: "La adjudicación de un contrato de obras requerirá la previa elaboración, supervisión, en su caso, y replanteo del correspondiente proyecto...", así como en el art. 128 (supervisión de proyectos) al comenzar diciendo: "Antes de la aprobación del proyec-

El art. 77 de este Reglamento establece el carácter preceptivo del informe de supervisión, que no hacía la Ley, al señalar: "... no procederá la fiscalización previa de los gastos cuando en la orden de aprobación de los proyectos no figure el informe de supervisión."

to.... informe de la oficina de supervisión...". No hay duda, por tanto, del carácter preceptivo del informe de supervisión en todos los casos en que es exigible, y así lo ratifica igualmente el RLCAP en su art. 138, denominado expediente de contratación de los contratos (de obra), al señalar: "Por el órgano de contratación, realizado el replanteo previo, se tramitará el expediente de contratación, debiendo incorporarse al mismo, los siguientes documentos: 1. Resolución aprobatoria del proyecto e informe de la oficina o unidad de supervisión...".

A partir de aquí, con cierto esfuerzo interpretativo, y siempre teniendo muy presente el art. 3 del Código Civil, pueden hacerse varios tipos de análisis.

2.1. Supervisión en las modificaciones de contratos

La figura documental más conocida en esta situación es el proyecto modificado, que realmente no es más que el último y definitivo documento técnico que permite culminar el proceso con su adjudicación y contratación, aunque no es el único trámite necesario, debiendo considerarse también los correspondientes a las fases previas. Se plantea así la cuestión de cómo incide la supervisión en estos casos, tanto del proyecto modificado como de algún documento de las fases anteriores a su elaboración. Sólo estos dos aspectos se van a analizar aquí, sin entrar en matices interpretativos sobre cómo supervisar, ya que dicho análisis se realiza más adelante para toda clase de proyectos (incluidos modificados y otros).

Sobre la cláusula 59 del PCAG antes comentada (en vigor en lo que no se oponga a las nuevas disposiciones), hay que indicar que ya no tiene sentido práctico, dado que el art. 101 del TRLCAP (Libro II), denominado modificaciones de los contratos, recoge en su punto 3 un contenido semejante y más amplio, por lo que es aquí donde procede realizar la interpretación. Este artículo establece que: "En las modificaciones de contratos, aunque fueran sucesivas, que impliquen aislada o conjuntamente alteraciones en cuantía igual o superior al 10 por 100 del precio primitivo del contrato, siempre que éste sea igual o superior a 1.000.000.000 de pesetas (6.010.121,04 euros) con exclusión del IVA, será preceptivo, además del informe a que se refiere... (del servicio jurídico correspondiente, tal como dice el art. 59) y de la fiscalización previa a que se refiere... [art. 11], el informe de contenido presupuestario de la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda... a la que los órganos de contratación remitirán el expediente de la modificación correspondiente, al que se incorporarán: una 'Memoria explicativa' suscrita por el director facultativo (a modo de solicitud de autorización para redactar el proyecto modifica-

CUADRO 1

NUEVA LEGISLACIÓN	ANTIGUA LEGISLACIÓN
Funciones de supervisión	
– 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, art. 136.1 a) del RLCAP, idéntico al art. 128 del TRLCAP. (El nuevo enfoque aportado por la Ley se desvirtúa con: ...recabando las aclaraciones, ampliaciones de datos o estudios, o rectificaciones que crean oportunas y exigiendo la subsanación o subsanado por si mismas los defectos observados, mantenido del anterior Reglamento, como "por arrastre", en el art. 136.2 del RLCAP.	– Examinar detenidamente los proyectos elaborados por las oficinas de proyección y de vigilar el cumplimiento de las normas reguladoras de la materia, art. 23 de la Ley de 1965, en la versión introducida en 1987 por la Ley de Presupuestos para 1988.
– 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, art. 136.1 c) del RLCAP. El art. 14.1 exige que los contratos tengan siempre un "precio cierto" (es decir, determinado o determinable). (El art. 161 del RLCAP establece que se tramitarán como modificación del contrato los cambios de origen o procedencia de los materiales naturales previstos y exigidos en las memoria o, en su caso, en el PPTP. El 128 que la memoria tendrá carácter contractual en todo lo referente a la descripción de los materiales básicos o elementales que forman parte de las unidades de obra).	– Examinar detenidamente los anteproyectos y proyectos de obras de su competencia, así como las modificaciones de los mismos, incluso en su comprobación aritmética, recabando las aclaraciones, ampliaciones de datos o estudios, o rectificaciones que crean oportunas y exigiendo la subsanación o subsanado por si mismas los defectos observados, art. 76 a) del Reglamento de 1975.
– Verificar que el proyecto contiene el estudio de seguridad y salud o, en su caso, el estudio básico de seguridad y salud, art. 136.1 d) del RLCAP. Párrafo innecesario al estar incluido, de hecho, en el a) del mismo artículo. ¿A qué puede responder esta inclusión explícita y redundante?	– Vigilar el cumplimiento de las normas reguladoras de la materia haciendo cumplir especialmente las prevenciones contenidas en el presente Reglamento, las instrucciones técnicas que rijan para los distintos ramos y, en general, cuantas disposiciones legales sean de aplicación al caso, art. 76 b) del Reglamento de 1975.
Tipos de proyectos a supervisar	
1º. Proyectos, arts. 128 del TRLCAP y 136.1 a) del RLCAP.	1º. Anteproyectos y proyectos de obras, así como las modificaciones de los mismos. (Trámite preceptivo según el art. 77 del Reglamento de 1975). La C. 58 del PCAG establece el trámite preceptivo de supervisión para modificaciones de contrato en la fase de autorización para la redacción del proyecto modificado correspondiente.
2º. Estudios informativos, anteproyectos y proyectos, así como las modificaciones de los mismos, art. 136.2 del RLCAP.	
3º. Memoria explicativa al solicitarse autorización de redacción del proyecto modificado para una modificación de contrato, art. 101.3 del TRLCAP, siempre que se cumplan los mínimos establecidos en dicho artículo.	
4º. Proyectos cuando se admitan variantes propuestas por el posible adjudicatario en relación a los proyectos aprobados por la Administración, cualquiera que sea su cuantía, art. 137 del RLCAP.	2º. Exigencia del informe de supervisión previo a la autorización de utilización de la provisión económica que se establece en los arts 79 y 80 del Reglamento de 1975, para sufragar el mayor importe que pueden suponer las unidades de obra cuyo número exacto sea de imposible determinación en el proyecto. (Posibilidad no existente en la nueva legislación)
5º. Proyectos aprobados por la Administración en el supuesto de concurso de proyecto y obra (la ejecución queda condicionada al informe de supervisión), arts. 122 y 125.3 del TRLCAP.	

do)..., la justificación de la improcedencia de la convocatoria de una nueva licitación... y en los contratos de obras el informe de supervisión sobre la adecuación de la modificación propuesta... Lo establecido en este apartado será de aplicación en las modificaciones consistentes en la sustitución de unidades objeto del contrato por unidades nuevas en contratos cuyo importe de adjudicación sea igual o superior a 1.000.000.000 de pesetas (6.010.121,04 euros) y las modificaciones afecten al 30 por 100 o más del precio primitivo del contrato, con exclusión del IVA, independiente-

mente de las repercusiones presupuestarias a que dieran lugar las modificaciones."

La necesidad de este informe de supervisión con carácter preceptivo está clara, aunque limitada a la fase inicial de planteamiento de la modificación del contrato y a los casos de cuantías económicas mencionadas. En cualquier caso, dado el objeto del mismo, hay que preguntarse: ¿Qué entender por adecuación de la modificación propuesta?: ¿Que la mencionada Memoria se ajusta a lo previsto en los párrafos a) y b) del art. 101.3? (en efecto, podría ser objeto del

informe), ¿que la modificación de contrato que se plantea obedece a razones de interés público debido a necesidades nuevas o causas imprevistas según establecen los arts. 59 y 101 del TRLCAP?, ¿ambas cuestiones?, ¿otras? Lo de necesidades nuevas o causas imprevistas podría ser objeto del informe de supervisión, pero lo de interés público en ningún caso, al tratarse de un concepto jurídico indeterminado que, por razones obvias, debe resolver el órgano de contratación. En la parte del Libro II del TRLCAP relativa al contrato de obras (Título I), no se menciona explícitamente el informe de supervisión en ninguna de las fases de la modificación del contrato, ni siquiera en el art. 146 (modificaciones del contrato de obras), en el que se establece en el punto 4 un procedimiento especial para acordar que continúen ¿provisionalmente? las obras objeto de un modificación mientras se tramita éste, si ha de producirse la suspensión temporal parcial o total y ello ocasiona perjuicio para el interés público.

Hasta aquí, puede quedar la duda de si basta con el informe de supervisión exigido en el art. 101.3 o debe supervisarse también el proyecto modificado como tal proyecto, además de si ha de serlo en todos los casos, independientemente de la cuantía total o adicional, o sólo si hubiera sido supervisado el proyecto primitivo, o en qué consideración de su cuantía económica o de otros aspectos. El nuevo Reglamento, en el art. 136 (oficinas o unidades de supervisión de proyectos), punto 2, y de una manera genérica, aunque clara, dice: "... 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...", referido al proyecto modificado como tal proyecto, al margen de la fase de autorización que no cita. No hay más referencias a la supervisión relacionada con las modificaciones de contrato en el TRLCAP, por lo que la situación se concreta en lo siguiente:

1º.- En la fase de autorización para iniciar el expediente de una modificación de contrato, es decir, para la elaboración del correspondiente proyecto modificado, sólo en los casos que fija el art. 101.3 del TRLCAP es preceptivo el informe de supervisión de la "Memoria explicativa" que establece dicho artículo; informe que ha de referirse a la "adecuación" de la modificación propuesta, cuya interpretación se ha reflejado en el texto anterior.

En el resto de casos, en los que no se den las circunstancias económicas y técnicas del art. 101.3, no hay informe de supervisión preceptivo en esta fase previa.

2º.- Independientemente de lo anterior, el proyecto modificado correspondiente debe ser supervisado con carácter preceptivo, como cualquier otro tipo, siempre que el proyecto original o primitivo correspondiente hubiese sido objeto de supervisión.

2.2. Supervisión de proyectos

Se va a analizar aquí el objeto y alcance de la supervisión propiamente dicha de un determinado proyecto, cualquiera que sea el tipo de éste, dejando de lado cualquier otra consideración, salvo algún comentario comparado respecto a cómo se establecía en la antigua legislación que complementa lo indicado en el apdo. 1.

Frente a "examinar detenidamente los proyectos... incluso su comprobación aritmética... y vigilar el cumplimiento de..." (que suponía, sobre todo con una interpretación literal, volver a rehacer el proyecto), se pasa a "verificar que se han tenido en cuenta las disposiciones legales y la normativa técnica...", que es radicalmente diferente, sin que esto quiera decir que no existan problemas de interpretación. Esta diferencia se plasma de entrada, en cuanto al cómo supervisar, en el significado de la palabra "verificar" frente a "examinar detenidamente", y se concreta con bastante precisión en lo que hay que verificar frente al baturrillo de lo que antes había que examinar detenidamente (y comprobar, como las operaciones aritméticas): hay que verificar que se han tenido en cuenta, sólo y exclusivamente, a modo de objeto de la supervisión, las disposiciones y las normas técnicas. En consecuencia, el proceso actual se condensa en los aspectos siguientes, que son objeto de análisis en los dos apartados que siguen:

Frente a "examinar detenidamente los proyectos... incluso su comprobación aritmética... y vigilar el cumplimiento de..." (que suponía, sobre todo con una interpretación literal, volver a rehacer el proyecto), se pasa a "verificar que se han tenido en cuenta las disposiciones legales y la normativa técnica...", que es radicalmente diferente, sin que esto quiera decir que no existan problemas de interpretación

1º. Verificar que se han tenido en cuenta..., como expresión verbal de cómo supervisar (donde se plantea la gran cuestión interpretativa).

2º. Las disposiciones generales... aplicables a cada tipo de proyecto, como el objeto de la verificación.

3º. La normativa técnica que fuera de aplicación a cada tipo de proyecto, también como objeto de la verificación.

2.2.1. Sobre el objeto de la verificación

No hay duda, en principio, de que los aspectos a verificar quedan suficientemente claros de un modo global: "las disposiciones generales de carácter legal o reglamentario, así como la normativa técnica, que resulte de aplicación". Cuestión diferente es si el supervisor hace la verificación de

unas u otras disposiciones y normas, lo que debe quedar en el ámbito de sus conocimientos y responsabilidades. Esto viene a confirmar que aquél debe ser, al menos, facultativo técnico con las mismas competencias del autor del proyecto, debiendo contar además con amplios conocimientos y experiencia contrastada en proyectos, obras, contratación administrativa, disposiciones preventivas, etc.

2.2.2. Sobre cómo supervisar

Hay que comenzar señalando las múltiples interpretaciones que pueden manejarse en relación a concretar el alcance de la palabra verificar, que el legislador no ha establecido, por lo que estamos de nuevo ante un concepto jurídico indeterminado, aunque el sesgo del contenido del TRLCAP es bastante claro en relación a marcar claras diferencias con la anterior legislación. El RLCAP, por el contrario, más que desarrollar la nueva Ley, la distorsiona, incorporando contenidos del Reglamento de 1975 que desvirtúan la nueva visión legal.

Si se inicia el análisis en el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, verificar es "probar que una cosa que se dudaba es verdadera" o "comprobar o examinar la verdad de una cosa". Con este punto de partida, y admitiendo esta interpretación literal (que a partir de aquí se denomina *interpretación extrema*), no hay duda de que la supervisión sería una labor ingente que requeriría no ya sólo de una enorme disponibilidad de medios personales y tiempo, sino en muchas ocasiones de expertos profesionales en varias materias, además de suponer, de hecho, rehacer el proyecto. Estaríamos por tanto en una situación similar a la de la legislación anterior. ¿Sería éste el 'espíritu' del legislador...? Puede ahora

realizarse una interpretación al otro extremo de la anterior, *interpretación laxa*, verificando que el proyectista ha constatado expresamente en el proyecto que ha tenido en cuenta las disposiciones... y la normativa técnica... de aplicación. De esta forma, la verificación sería realmente ficticia y el informe de supervisión ineficaz por vacío e innecesario. ¿Sería éste el 'espíritu' del legislador?: no parece, pues en este caso, y en pura lógica, hubiera hecho desaparecer la figura que se analiza.

No es sencillo deducir lo que 'en espíritu' pudieron pensar los legisladores o, incluso, los componentes del grupo de trabajo que elaboró los borradores de la ley y el reglamento (entre los que es posible que algunos pensaran algo entendible al respecto). Lo lamentable es que, por la causa que sea, todos se quedaron con 'su espíritu', y ahora ya no valdría ni siquiera preguntarles por él. Bien hubiera venido plasmarlo en la Ley o, sobre todo, en el Reglamento, que se pudo hacer, aliviando así las distorsiones actuales.

En cualquier caso hay que sujetarse a las disposiciones vigentes, y las del tema que se analiza son hoy las que son, y no otras, por tanto hay que interpretarlas y aplicarlas. No queda más remedio que seguir lucubrando hasta llegar a una interpretación lógica, válida en derecho, posible en las condiciones existentes, verosímil y que pueda aportar algo real y significativo a los proyectos. Entre las dos visiones extremas expuestas se presentan multitud de posibilidades intermedias, y todas ellas significan 'algo más' que la simple verificación de que el proyectista refleja claramente en el proyecto que ha aplicado las normas jurídicas y técnicas a las partes que lo requieren. La problemática queda centrada en concretar ese 'algo más', es decir, hasta dónde llegar en la verificación, cuestión que, como es obvio, no es sencilla, lo que puede ilustrarse con un par de ejemplos:

1º. ¿Hasta dónde verificar que se ha aplicado la norma 6.1 - IC, "secciones de firme", de la Instrucción de Carreteras, aprobada por la Orden FOM/3460/2003, de 28 de noviembre, de obligado cumplimiento en carreteras de la Red de Interés General del Estado?:

- ¿comprobando que la estructura de firme proyectada se ha obtenido a partir de los dos parámetros básicos que la norma establece: tráfico pesado y tipo de explanada?
- ¿comprobando además que el tráfico pesado y la caracterización de la explanada han sido obtenidos correctamente según la misma norma?
- ¿comprobando además que los aspectos constructivos que la norma establece han sido tenidos en cuenta?
- ¿comprobando además que las unidades de obra correspondientes están definidas correctamente en el pliego de prescripciones técnicas particulares (PPTP) de acuerdo a esta norma?
- ¿comprobando además, en su caso, que se justifica la no aplicación de algún contenido normativo, valorando además tal justificación?...

2º. ¿Hasta dónde llegar en la verificación de que el proyecto contiene un estudio geotécnico de acuerdo al art. 124. 3 del TRLCAP?:

- ¿comprobando que tal documento existe en el proyecto con ese título, sin más?
- ¿comprobando además que, en efecto, tiene un contenido de esa materia, sin más?
- ¿comprobando además que el contenido es coherente con el objeto del proyecto y aporta conclusiones y recomendaciones para las cimentaciones, obras de explanación, etc.?
- ¿comprobando además que tales conclusiones se han aplicado en los cálculos correspondientes

El RLCAP, por el contrario, más que desarrollar la nueva Ley, la distorsiona, incorporando contenidos del Reglamento de 1975 que desvirtúan la nueva visión legal

del proyecto, y si no ha sido así, si se ha justificado?

e. ¿comprobando además que tal justificación es coherente?...

Podrían analizarse así muchos ejemplos reales sobre el contenido de los proyectos, con lo que parece muy claro que, en efecto, entre la interpretación laxa y la extrema se abre un camino de enorme complejidad. Lo que es evidente es que corresponde al *órgano de contratación* establecer la concreción y alcance del asunto, y no sólo para su aplicación por la OS delimitando su actuación, sino, lo que es más importante, como norma a disposición de los proyectistas sobre determinados procedimientos y criterios mínimos para redactar los proyectos, sin perjuicio de la aplicación del resto de normativa técnica y de las disposiciones legales y reglamentarias. No se está planteando así un dilema indefinido ni irresoluble, ni siquiera un dilema, ya que se trata de establecer los criterios generales al respecto, concretándose después los aspectos de detalle en cada uno de ellos que el órgano de contratación entienda como relevantes, definiendo así una norma técnica de contenidos mínimos que será después aplicada por los proyectistas en la elaboración de los proyectos y exigida y controlada, ahora sí, por la OS. Lo que no parece lógico, ni válido, ni incluso ético, es que el órgano de contratación no concrete nada al respecto, sobre todo si lo hace en la creencia de que una vez supervisado un proyecto sin criterio normativo formal alguno, hay garantía de viabilidad absoluta del mismo o responsables de que no la haya, situación que hay que entender que está latente, si aquél nada hace.

Como ejemplo de una norma de este tipo, hay que citar la Orden Circular (O.C.) N° 7/01, "Instrucciones sobre los aspectos a examinar por las oficinas de supervisión de proyectos en la Dirección General de Carreteras", de 1 de octubre de 2001 (modificada con fecha 1 de abril de 2002), del Ministerio de Fomento, aprobada, como señala su preámbulo, con el fin de *precisar* lo previsto en la Ley y Reglamento (única disposición al respecto que el autor conoce). Otra cuestión diferente es opinar que el tema esté mejor o peor resuelto; lo que sí está claro es que está resuelto y, en opinión del autor, bien resuelto. Esto puede servir de pauta a otras Administraciones Públicas, que incluso podrían hacer extensiva la aplicación de tal O. C. a su ámbito de competencias, lo que serviría además para armonizar criterios técnicos, otro aspecto clave que se viene 'diluyendo' entre unas y otras Administraciones, entre las que la coordinación técnica apenas existe.

Ocurre además, como se ha señalado, que el párrafo b) del art. 136 del RLCAP establece que es precisamente la OS la que ha de proponer al órgano de contratación criterios y

La nueva visión legal queda avalada, además, por el tratamiento que el art. 128 del TRLCAP hace de la responsabilidad por la aplicación incorrecta de las disposiciones y de la normativa técnica, haciendo recaer aquélla, en su caso, sólo en el autor material correspondiente (proyectista), frente al contenido de los arts. 154 y 155 del Reglamento de 1975

orientaciones de carácter técnico, por lo que es la propia oficina la que debe elaborar y tramitar a dicho órgano sus criterios interpretativos de supervisión para que éste les otorgue el rango de norma técnica de obligado cumplimiento (previa discusión y modificación, en su caso). Mientras esta norma se aprueba, parece imprescindible que en cada informe de supervisión se incluyan claramente los criterios de interpretación y alcance que se han aplicado.

En relación a todo lo señalado en este apartado 2.2.2, es necesario hacer algunos comentarios sobre determinados contenidos del TRLCAP y del RLCAP que pueden tener una influencia decisiva, en uno u otro sentido interpretativo, en la función de supervisión, lo que hace que haya que plantear serias dudas en relación a la bondad y coherencia de estos textos legales, como ya se ha discutido en más de un proceso judicial:

1. El texto de la vigente Ley elimina claramente la misión de "examinar detenidamente los proyectos..." (como exigía el art. 23 de la Ley de 1965 y el 128 de la de 1995), y centra las funciones de las OS en tareas más amplias y genéricas sobre el cumplimiento de las disposiciones y de la normativa técnica de aplicación. Incluso, de hecho, y en armonía con el texto legal de 1965, el art. 76 a) del Reglamento de 1975 otorgaba a las OS potestad para "... recabar aclaraciones o rectificaciones, exigir la subsanación de errores o, incluso, subsanándolos por sí mismas...".

2. La nueva visión legal queda avalada, además, por el tratamiento que el art. 128 del TRLCAP hace de la responsabilidad por la aplicación incorrecta de las disposiciones y de la normativa técnica (se analiza en el apdo. 4), haciendo recaer aquélla, en su caso, sólo en el autor material correspondiente (proyectista), frente al contenido de los arts. 154 y 155 del Reglamento de 1975 antes comentados. Por lo que, en efecto, habría que entender que a la OS le corresponden sólo objetivos y tareas administrativas y de procedimiento vinculadas al cumplimiento de las disposiciones y normativa técnica, es decir, de acuerdo a una interpretación más próxima a la denominada laxa, en total consonancia con la nueva Ley.

3. En esta misma línea, esta vez el RLCAP, en su art. 136.1 b), desvincula a las OS de la obligación de ordenar, regular y coordinar los criterios técnicos (que es tanto como redactar instrucciones para la elaboración de los proyectos), tal como señalaba el art. 76 c) del Reglamento de 1975, al establecer que su obligación es simplemente proponer criterios y orientaciones para su inclusión en normas e instrucciones.

4. Sin embargo, el RLCAP, a través de su art. 136, con la salvedad del apartado 1 (donde además se inscribe el párrafo anterior), incorpora, sin ningún apoyo de la Ley, preceptos del antiguo Reglamento que desvirtúan el cambio que introduce claramente el TRLCAP, tal es el caso de:

a) El art. 136.2, al exigir la supervisión de los estudios informativos y anteproyectos (lo relacionado con los modificados tiene su base en la Ley, lo mismo que lo relacionado con los proyectos cuando se admiten variantes propuestas por el posible adjudicatario) y, sobre todo, el resto de su contenido ("... recabando las aclaraciones, ampliaciones de..."), donde se ha 'arrastrado' literalmente el art. 76 a) del antiguo Reglamento, ignorando los cambios de la nueva Ley, con lo que parece que se vuelve a la situación anterior (estaríamos en una interpretación próxima a la denominada extrema).

b) El art. 136.3 recoge un texto excesivamente amplio y sin limitaciones en su alcance, no coincidente con la Ley ("Las OS harán declaración expresa en sus informes de que... reúne cuantos requisitos son exigidos..."), que es prácticamente el mismo que el del art. 76 d) del Reglamento de 1975 (aquí en clara consonancia con el texto legal), (se volvería así a una interpretación próxima a la denominada extrema).

2.2.3. Sobre examinar los precios de los materiales y de las unidades de obra

El art. 136.1 c) del RLCAP establece una función más de la supervisión de proyectos: "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 art. 14.1 de la Ley". Con 'examinar' puede plantearse una dinámica interpretativa similar a la explicada con 'verificar', aunque no será necesaria. En cuanto a los precios de los materiales y de las unidades de obra, hay que indicar que aunque parezca que el texto se refiere al precio de dos 'cosas' diferentes, la realidad técnica y las normas correspondientes permiten concretar que entre ambas hay cierta relación. Las unidades de obra tienen en el proyecto sus características técnicas y sus criterios de medición y abono (en el PPTP), además del correspondiente precio unitario justificado de acuerdo a norma reglamentaria (en anejo de justificación de precios). Los materiales, que en algún caso pueden ser también unidades de obra, la mayoría de las veces constituyen un componente más de éstas (como la mano de obra, la maquinaria...). Por tanto, aquéllos carecen de precio unitario en el proyecto, figurando su coste en la justificación de precios de las correspondientes unidades de obra. Parece evidente, en consecuencia, que con examinar los precios de las unidades de obra debe ser suficiente para

cumplir el mandato del art. 136.1 c), por lo que de nuevo hay que preguntarse: ¿A qué obedecerá la inclusión expresa en el texto legal de la palabra materiales, y su precio?, ¿volvemos así a 'lo que algunos pensaban en espíritu...'? Por otra parte, ¿tendrá algo que ver con los 'curiosos' arts. 161 y 128 del RLCAP?

Como tampoco es posible volver a lo del 'espíritu', analicemos el mencionado art. 161 (Título I del Libro II), denominado modificación de la procedencia de materiales naturales, que dice: "Se tramitarán como modificaciones del contrato los cambios de origen o procedencia de los materiales naturales previstos y exigidos en la memoria o, en su caso, en el pliego de prescripciones técnicas (hay que entender que particulares)", sobre cuyo contenido pueden plantearse inicialmente bastantes discusiones, aunque en realidad, aquí sí, puede intuirse con cierta verosimilitud aquello del 'espíritu', que parece se refiere a "la distancia de transporte" (incluida en la justificación de precios). Es preciso analizar también, por su relación con el anterior, el art. 128 (Título I del Libro II), denominado aspectos contractuales de la memoria, que establece: "La memoria tendrá carácter contractual en todo lo referente a la descripción de los materiales básicos o elementales que forman parte de las unidades de obra". Deja claro que, en efecto, los materiales forman parte de las unidades de obra o, en todo caso, que el resto del contenido del artículo se refiere sólo a los que cumplan esta condición y, también, que todo lo referente a su descripción en la memoria es contractual. Lo que la memoria debe de contener al respecto, según al art. 127.1 del RLCAP, es la justificación del cálculo de los precios adoptados, las bases fijadas para la valoración de las unidades de obra y de las partidas alzadas propuestas y el estudio de los materiales a emplear y los ensayos realizados con los mismos. Por lo tanto, todo lo que se describa sobre los materiales básicos o elementales integrados en las unidades de obra en estos contenidos preceptivos de la memoria (normalmente en sus anejos) tiene carácter contractual; se trata en concreto de la procedencia de materiales (localización de canteras y yacimientos), distancia de transporte, características técnicas a exigir, su precio como base para determinar el de las correspondientes unidades de obra, etc. Como consecuencia, el art. 161, que sólo cita el origen o procedencia de los materiales naturales, está realmente inmerso en el 128, que amplía el carácter contractual (equivalente a que los cambios se tramitarán como modificación de contrato) a otros materiales no naturales y al resto de las consideraciones descriptivas que la memoria contenga sobre los mismos. En cualquier caso, debe señalarse el enorme 'galimatías' creado en estos dos artículos, cuando seguramente lo que se pretendía era mucho más simple de reflejar.

En cuanto a la previsión establecida en el art. 14.1 de la Ley, hay que señalar que se refiere, en primer lugar, al "precio del contrato" y, en segundo lugar, a que este precio sea "cierto". En este caso, la jurisprudencia y la doctrina

na no dejan duda de interpretación sobre lo del precio cierto (¡por fin!), en el sentido que debe ser determinado o determinable. El precio del contrato se obtiene (art. 131 del RLCAP) como suma de los productos de las mediciones de las unidades de obra por sus precios unitarios (calculados de acuerdo al art. 130 del RLCAP) más la valoración de las partidas alzadas. Sin embargo, el párrafo c) del art. 136 dice examinar que los precios de los "materiales" y de las "unidades de obra" son los adecuados para la ejecución del contrato en la previsión... , es decir, que sean ciertos. Ya se ha analizado como los materiales son una componente más de las unidades de obra, por lo que la comprobación de lo del precio cierto bastará con hacerla en los precios unitarios (si éstos son determinados o determinables, lo son los de los materiales -y también el precio o presupuesto del proyecto, si lo son las valoraciones de las partidas alzadas-).

Por otra parte, hay que señalar dos consideraciones más:

1.- No parece coherente pensar que este mandato se pueda interpretar en el sentido de examinar que los precios de todas y cada una de las unidades sean adecuados al mercado, como a veces se interpreta (y se decía en algún borrador de reglamento), si bien es evidente que esto debería ser una comprobación tácita a realizar siempre en la supervisión, aunque no es fácil.

2.- En cuanto a interpretar del mismo mandato, que también se hace, la exigencia de examinar y comprobar que las unidades de obra estén adecuadamente definidas, precisándose en el proyecto cómo se miden, cómo se pagan y cuáles son las condiciones técnicas que debe cumplir cada una para ser aceptada, hay que decir que no es así, ya que lo anterior debe verificarse, sin más, al tratarse de aspectos regulados específicamente en la legislación de contratos, de la misma forma que tantos otros (seguramente demasiados).

2.2.4. Sobre el estudio de seguridad y salud

La explícita y redundante función de la OS que establece el art. 136.1 d) del RLCAP, no es más que una verificación más de las muchas que están implícitas en el 136.1 a). Se trata por tanto de otro aspecto sobre el que el órgano de contratación, en la correspondiente norma técnica, debe concretar el alcance de su verificación.

Cuestión diferente es analizar por qué razón se explicita en el Reglamento dicha función y no otras de las tantas que existen y que también hay que verificar. La impresión del autor es que posiblemente responda a cierta imposición? (no técnica) por una coyuntura de oportunidad en un aspecto muy importante y de gran impacto social. Si así fuera, habría que preguntarse si por parte de los impositores? se

han producido, después, otras actuaciones, esta vez concretas, directas y eficaces, para tratar de mejorar la cuestión.

2.2.5. Sobre los proyectos que siempre deben supervisarse al margen de su presupuesto

El párrafo final del art. 128 del RLCAP dice: "En los proyectos de cuantía inferior a la señalada (50.000.000 de pesetas, 300.506,05 euros), el informe tendrá carácter facultativo, salvo que se trate de obras que afecten a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra, en cuyos supuestos el informe de supervisión será igualmente preceptivo". La dificultad de interpretar estos conceptos jurídicos indeterminados es realmente enorme, así como la problemática que como consecuencia puede plantearse. En cualquier caso, aquí puede comprenderse aquello del "espíritu de..." (siempre oculto), aunque en el Reglamento bien pudo concretarse algo de la casi absoluta indefinición de la Ley.

Interpretando con cierto rigor (técnico), no demasiado, este mandato legal, sería necesario supervisar la práctica totalidad de los proyectos que desarrollen obras que se asienten sobre el suelo (¿alguna no lo hace?) o lecho fluvial o marino (¿alguna obra de puertos o costas no lo hace?) o cualquier proyecto de abastecimiento o saneamiento, independientemente de sus cuantías económicas. Además, ¿depende el riesgo de ruina de una obra de su presupuesto?: evidentemente no, con lo que la problemática planteada se agrava. Como tantas veces, nos encontramos con una situación que debe resolver el órgano de contratación (mientras las normas legales no cambien, que también puede suceder). Se vuelve así, de nuevo, a las normas técnicas, de cuyo carácter imprescindible nadie debe dudar, que se justifican no sólo para ser cumplidas formalmente, sino para serlo en toda su extensión y contenido, con las salvedades que las propias normas se encargan de proclamar, avalando así criterios técnicos suficientemente contrastados por el estado del conocimiento, de modo que se garantice un equilibrio razonable y asumible por la sociedad entre la calidad, economía y funcionalidad del proyecto y el nivel de riesgos generados, "per se", por la infraestructura que define.

Como consecuencia, el alcance de este mandato debe establecerse, una vez más, por el órgano de contratación en la correspondiente norma técnica. Por suerte?, esta vez la propuesta a la indefinición no queda en manos de la OS, habitualmente sin demasiado apoyo..., sino en las del órgano de contratación que, para cada proyecto, solicitará o no el informe de supervisión, por lo que se entiende que apenas deben producirse iniciativas al respecto por la OS?

En cuanto a la previsión establecida en el art. 14.1 de la Ley, hay que señalar que se refiere, en primer lugar, al "precio del contrato" y, en segundo lugar, a que este precio sea "cierto"

2.2.6 Tipos de proyectos a supervisar

Este aspecto se establece con bastante claridad en el conjunto de la legislación actual (Cuadro 1), extrayéndose al respecto lo siguiente:

I. Para proyectos con presupuestos de cuantía superior a 50.000.000 de pesetas (300.506,05 €):

- *Estudios informativos.* Muy desarrollados en el ámbito de carreteras; de hecho, la propia Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras (del Estado), los define expresamente en su art. 7, desarrollándose en el art. 25 del Reglamento (RD 1812/1994, de 2 de abril); las legislaciones autonómicas de carreteras suelen ser coincidentes con la anterior. Se trata de un documento básico de planificación y análisis de alternativas que, al menos en carreteras, ha adquirido enorme importancia, habiéndose incluso acuñado la expresión 'ingeniería del estudio informativo'.

El art. 121 del RLCAP incluye el término estudio informativo (por primera vez en la legislación de contratos) junto al anteproyecto, aunque de una forma 'anecdótica' ya que lo que desarrolla después es el anteproyecto.

El art. 121 del RLCAP incluye el término estudio informativo (por primera vez en la legislación de contratos) junto al anteproyecto, aunque de una forma 'anecdótica' ya que lo que desarrolla después es el anteproyecto.

- *Anteproyectos.* Definidos con carácter general en la legislación

de contratos, arts. 121 a 123 del RLCAP. En el ámbito de carreteras su desarrollo se hace en los arts. 7 de la Ley y 26 del Reglamento General.

- *Proyectos (de construcción o de obras).* Analizados exhaustivamente y desarrollados con carácter general en los arts. 120 a 127 del RLCAP y 124 al 134 del RLCAP. En el ámbito de carreteras su desarrollo específico se realiza en los arts. 7 de la Ley y 27 del Reglamento General.

- *Proyectos modificados* (correspondientes a modificaciones de contratos). El informe debe realizarse en los casos en que hubiera sido supervisado el proyecto original. Las prescripciones específicas se establecen en los arts. 59, 101, 146 y 149 del RLCAP y en los 102, 128, 141, y 158 a 162 del RLCAP.

- *Memoria explicativa* para solicitar autorización de redacción del proyecto modificado en una modificación del contrato (informe de Hacienda de contenido presupuestario), art. 101.3 del RLCAP, en los casos señalados en dicho artículo, versando el informe sobre la 'adecuación' de la modificación que se plantea.

II. En los proyectos de cuantía inferior a la señalada, el informe tendrá carácter facultativo, salvo que afecten a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra, en cuyos supuestos será preceptivo (ver apdo. 2.2.5).

III. Otros

- *Proyectos aprobados por la Administración en concursos de proyecto y obra.* Es trámite preceptivo antes de la ejecución (arts. 122 y 125.3 del RLCAP).
- *Proyectos cuando se admitan variantes propuestas por el posible adjudicatario en relación a los proyectos aprobados por la Administración, cualquiera que sea su cuantía* (art. 137 del RLCAP).
- *Proyectos complementarios* (en el contexto de una obra contratada) para ser adjudicados al contratista principal. Su tramitación y requisitos están definidos en el art. 141 d) del RLCAP. Al no establecerse directamente ningún mandato específico en la legislación hay que entender que será de aplicación sobre supervisión el art. 128 del RLCAP.

3. ¿QUIÉNES DEBEN -PUEDEN- SUPERVISAR?

El personal facultativo que debe realizar la supervisión es un tema de actualidad sobre el que ni la Ley ni el Reglamento establecen criterio alguno, tanto en relación a su titulación competencial como en cuanto a su condición de funcionarios, y tampoco sobre quiénes deben serlo, como la propia Ley establece, por ejemplo, para la composición de la mesa de contratación (art. 81) o para la elaboración del informe previo a los acuerdos del órgano de contratación relativos a interpretar, resolver dudas, modificar y resolver el contrato (art. 59). Esta omisión llama especialmente la atención, dada la muy específica y elevada cualificación competencial y de conocimientos que deben poseer los facultativos supervisores, y también por la exigencia de total independencia que requiere su actuación.

Los arts. 128 del RLCAP y 135 y 136 del RLCAP, que establecen las funciones de la supervisión, son normativa no básica, por lo que muchas Administraciones Públicas pueden legislar sobre la materia y así concretar esta importante cuestión. En esta línea se pasa a aportar la opinión del autor, secuenciada en las siguientes consideraciones:

- a.- *Competencia.* Se entiende evidente la necesidad de la titulación técnica correspondiente al tipo de obra en cuestión. Además, considerando las competencias profesionales de titulados medios y superiores, y sin entrar al fondo legal de este tema, deben ser los superiores, entre otras razones porque así se cubren todo tipo de proyectos que puedan redactar unos y otros.

Los arts. 128 del RLCAP y 135 y 136 del RLCAP, que establecen las funciones de la supervisión, son normativa no básica, por lo que muchas Administraciones Públicas pueden legislar sobre la materia y así concretar esta importante cuestión

b.- *Conocimientos y experiencia.* A la vista de las funciones de supervisión en la interpretación que se adopta en el texto, no hay duda de que estas exigencias deben ser muy elevadas, no teniendo demasiado sentido concretarlas en este artículo. Donde sí deben definirse es en las normas internas de cada Administración, concretamente en la correspondiente estructura orgánica, como exigencia de los puestos de trabajo de la OS (en el supuesto de que deban ser funcionarios los supervisores, como así se cree).

c.- *Sobre quiénes en concreto pueden realizar la supervisión.* La primera alternativa (teórica) puede plantearse entre funcionarios y el mercado de consultores a través de contratos de consultoría de tipo 'íntegro', en el sentido del art. 196.2 a) del TRLCAP. Parece evidente que la segunda opción nunca debe ser válida, aunque no fuera más que por razones éticas: un consultor que elabora proyectos no puede supervisar los redactados por otros con los que se encuentra en competencia.

Para proyectos de hasta 'magnitud media' (por ejemplo, de presupuesto BL menor de 15 millones de euros, unos 2.500 millones de pesetas), puede ser adecuado que mediante contratos de consultoría 'de colaboración y bajo la supervisión de la Administración', art. 196.2 b), participe con los funcionarios, no un consultor contratado mediante cualquier procedimiento y forma de adjudicación, sino determinados consultores que reúnan ciertos requisitos, como no participar en el mercado de redacción de proyectos. El procedimiento de adjudicación más apropiado, sin perjuicio de que existan otros válidos, es el negociado (arts. 73 y 75 del TRLCAP), que para los contratos de consultoría y asistencia se regula específicamente en los arts. 208 a 210, 'encajando' perfectamente el objeto del contrato de apoyo en la supervisión de proyectos en el párrafo c) del art. 209.1, ya que su propia naturaleza impide determinar previamente su precio, al no poderse establecer "a priori" ni cuántos proyectos han de supervisarse, ni de qué tipo, ni de qué objeto específico, ni de qué presupuesto... De este modo, a partir de los correspondientes PCAP y PPTP y del proceso de licitación con sus condiciones de admisión (solvencia técnica) y criterios de valoración, puede seleccionarse un número concreto de contratistas consultores adjudicatario. Firmado por éstos el contrato correspondiente, desarrollarán los trabajos a medida que se le vaya asignando a cada uno un determinado proyecto, y una vez realizado en las condiciones establecidas, a criterio del director de contrato -facultativo supervisor-, se procederá al abono mediante factura de acuerdo al baremo de precios establecido en los pliegos según tipo de proyecto, presupuesto, etc.

Otra cuestión sería el caso de proyectos de 'magnitud mayor', donde la supervisión individual no sería eficaz,

debiendo recurrirse, por ejemplo, a criterios de supervisión dinámica.

d.- Hay que hacer referencia a otras posibles alternativas que parece se vienen empleando, al menos por algunas sociedades de gestión de infraestructuras; se trata de realizar la supervisión a través de convenios con ciertas entidades, como Colegios Profesionales. La opinión del autor es negativa por las razones antes indicadas, sobre todo por los criterios de independencia y ética profesional que deben prevalecer siempre con claridad (... aquello de 'serlo y parecerlo').

4. RESPONSABILIDAD DEL FACULTATIVO SUPERVISOR

El contenido de los arts. 154 y 155 del antiguo Reglamento, comentados en el apdo. 1, en los que se hacía clara referencia a las responsabilidades administrativas del supervisor funcionario, a la vez que a las de los autores del proyecto, también funcionarios, han desaparecido en la nueva legislación. Al margen de las responsabilidades profesionales civiles y penales de carácter general, reguladas en los respectivos Códigos, el art. 128 del TRLCAP (supervisión de proyectos) señala: "*La responsabilidad por la aplicación correcta de las mismas (disposiciones de carácter legal o reglamentario, así como la normativa técnica, que resulte de aplicación) en los diferentes estudios y cálculos se exigirá de conformidad con lo dispuesto en el art. 124.5*". Este artículo 124 (denominado contenido de los proyectos y responsabilidad derivada de su ejecución) nada indica de la responsabilidad del supervisor, limitándose a señalar que, en el caso de que el proyecto haya sido contratado 'íntegramente' por la Administración, art. 196.2 a), el autor o autores del mismo incurrirán en responsabilidad en los términos establecidos en los arts. 217 a 219, y en el supuesto de que la prestación se lleve a cabo 'en colaboración con la Administración y bajo su supervisión', art. 196.2 b), las responsabilidades se limitarán al ámbito de la colaboración. No hay en la legislación de contratos más referencias explícitas a la responsabilidad del proyectista y ninguna concreta respecto del supervisor, como tampoco contempla las del caso de elaboración del proyecto con medios propios. Es decir, se obvia la posible responsabilidad del supervisor (¿existe?), mientras que la derivada de los errores y omisiones del proyecto se traslada al origen (proyectista), lo que va en línea con la nueva Ley, es decir, con la interpretación de cómo supervisar próxima a la denominada laxa.

En efecto, los arts. 217 (subsanción de errores y correcciones de deficiencias) y 218 (indemnizaciones) antes citados, se refieren realmente a penalidades administrativas contractuales más que a responsabilidades propiamente dichas, estableciendo el 217 una serie de plazos para subsanar defectos, insuficiencias técnicas, errores materiales, omi-

siones e infracciones de preceptos legales y reglamentarios, antes de la recepción del proyecto, así como indemnizaciones y penalidades al contratista consultor en esta misma casuística (todo ello antes de que se supervise el proyecto). El 218 tiene un carácter y contenido similar para los casos en que el presupuesto de ejecución de la obra previsto en el proyecto se desviara en más o en menos más de un 20 por 100 del coste real de la misma como consecuencia de errores u omisiones imputables al contratista consultor (hay que señalar que el proyecto fue ya supervisado con anterioridad). El art. 219 (responsabilidad por defectos o errores del proyecto), con un contenido más próximo a la responsabilidad profesional, establece responsabilidades económicas al consultor (proyectista) por daños y perjuicios que durante la ejecución de la obra o la explotación se causen tanto a la Administración como a terceros, por defectos e insuficiencias técnicas del proyecto o por errores materiales, omisiones e infracciones de preceptos legales o reglamentarios en que el contratista consultor haya incurrido, imputables a él (con el proyecto ya supervisado); se establece un límite (50 por 100 del importe de los daños y perjuicios causados) hasta un importe máximo (cinco veces el precio del contrato), exigible dentro del término de diez años desde la recepción del proyecto.

Se produce aquí una clara distorsión con evidente pérdida de eficacia, al no coordinar el texto legal las obligaciones de la Administración y del contratista antes de la recepción del proyecto, con la supervisión propiamente dicha, que debería realizarse siempre antes de la recepción, sin perjuicio de las responsabilidades exigibles en la obra y en la explotación.

En cuanto al supervisor, hay que añadir que si se ciñe su función, por ejemplo, a la interpretación anteriormente denominada laxa, apenas existirá responsabilidad alguna por daños y perjuicios a la Administración y a terceros, dada la 'inocuidad' de la función supervisora. Ahora bien, si la interpretación es 'algo más', es decir, tiene un objetivo más concreto establecido en la correspondiente norma técnica del órgano de contratación, con el alcance de ésta quedará concretada y limitada también su responsabilidad, incluso la civil y penal profesional, por lo que a la vista de la indeterminación del término verificar pueden

plantearse situaciones muy críticas en este sentido. En todo caso, los funcionarios supervisores son víctimas potenciales de la falta de alcance de que adolece la legislación y, sobre todo, de las distorsiones que introduce el art. 136. 2 y 3 del RLCAP respecto de la Ley.

Al hilo de estos párrafos, hay que remarcar que la legislación apenas cita expresamente otra figura relevante, sobre todo en los casos de contrato de consultoría para la redacción 'íntegra' de proyectos, que incide muy claramente en la calidad de éstos y en su supervisión, se trata del correspondiente *director de contrato o inspector del proyecto*, cuyas funciones reglamentarias, implícitas en la legislación, son muy importantes, pero en la práctica, en general, apenas se vienen ejerciendo.

CONCLUSIONES

La figura de la supervisión de proyectos tal como hoy está regulada en las disposiciones de contratos, y a pesar de las claras distorsiones que plantea el RLCAP respecto a los mandatos del TRLCAP, gestionada con una cierta dosis de realismo y sentido común, puede constituir una potente 'herramienta' para mejorar varios aspectos importantes: desde la simple ordenación de los proyectos hasta el alcance de tantos conceptos jurídicos indeterminados que proliferan en las disposiciones de aplicación (algunos, quizá, por necesidad de la propia técnica jurídica), pasando por la actualización y creación de normas técnicas (siempre imprescindibles), por la mejora (¿existe?) de la coordinación técnica entre Administraciones, por el incremento de su "cultura preventiva"... Habría que meditar más, por ejemplo, si debe ser sólo el facultativo, con su mejor sentido de la profesión, el que determine en cada actuación ingenieril dónde está el equilibrio social de cada concepto jurídico indeterminado que no le queda más remedio que interpretar y aplicar. Recuérdese que el órgano de contratación también existe... Si la función del ingeniero ya es "de facto" gestionar la incertidumbre, no se haga que ésta, es decir, del riesgo, algo no gestionable (...y camino del caos...), plimítese a la magnitud que la ciencia y la propia ingeniería establecen, que ya es bastante! ■

REFERENCIAS

- La supervisión de proyectos, Sánchez Méndez, Julio. Contratación Administrativa Práctica (Revista de la Contratación Administrativa

y de los Contratistas). LA LEY. Núm. 18 - Marzo 2003 (61 a 68).

- La supervisión de proyectos en la Ley de Contratos, Alcaraz Calvo, Antonio José. Comunicación presentada al IV Congreso Nacio-

nal de Ingeniería Civil, Madrid 26 a 28 de noviembre de 2003. Tomo I (1037 a 1044).

- Comentarios a la Legislación de Contratos de las Administraciones Públicas, Jiménez Aparicio, Emilio y otros. 2002