



La Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha aprobado, en su sesión de 21 de marzo de 2024, el siguiente informe:

Informe 37/23

Materia: Necesidad de proyecto técnico y de estudio o estudio básico de seguridad y salud en todos los expedientes de contratos de obras.

ANTECEDENTES

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

“Asunto: necesidad de proyecto técnico y de estudio, o estudio básico de seguridad y salud, en todos los expedientes de contratación de obra.

Por parte de la Secretaría General de este Ayuntamiento se ha emitido recientemente una circular en la que se pone de manifiesto lo siguiente:

«La LCSP se encarga de dejar claro que la adjudicación de un contrato de obras requerirá la previa elaboración, supervisión, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto, cuya aprobación corresponde, como regla general, al órgano de contratación (artículo 231).

En su artículo 233.1 detalla el contenido mínimo de los proyectos de obras, del que se destaca el pliego de prescripciones técnicas particulares (letra c), el estudio o el estudio básico de seguridad y salud (letra g), y “cuanta documentación venga prevista en normas de carácter legal o reglamentario” (letra h).



A continuación concreta en su apartado 2 que los proyectos de obras de primer establecimiento, reforma o gran reparación inferiores a 500.000 euros de presupuesto base de licitación, IVA excluido, y para los restantes proyectos enumerados en el artículo anterior (que son los relativos a obras de restauración, rehabilitación, reparación simple, conservación y mantenimiento, y demolición), se podrá simplificar, refundir o incluso suprimir, alguno o algunos de los documentos anteriores en la forma que en las normas de desarrollo de esta Ley se determine, siempre que la documentación resultante sea suficiente para definir, valorar y ejecutar las obras que comprenda. No obstante, solo podrá prescindirse de la documentación indicada en la letra g) del apartado anterior en los casos en que así esté previsto en la normativa específica que la regula.

La normativa referida está integrada por el RD 1627/1997 que en su artículo 2.1 equipara la denominación de la “obra de construcción” con la de “obra”, y define ambas como cualquier obra, pública o privada, en la que se efectúen trabajos de construcción o ingeniería civil cuya relación no exhaustiva figura en el anexo I. Este anexo incluye, en un elenco de 13 apartados, distintas modalidades o clases de obras y, al no tener carácter exhaustivo, abarcaría la inmensa mayoría, si no la totalidad, de obras imaginables.

Con relación a las Administraciones públicas y con referencia a esas obras de referencia tan amplia, establece en su artículo 17.2 que «En la tramitación para la aprobación de los proyectos de obras de las Administraciones públicas se hará declaración expresa por la Oficina de Supervisión de Proyectos u órgano equivalente sobre la inclusión del correspondiente estudio de seguridad y salud o, en su caso, del estudio básico». Esto significa que en todo expediente de contratación de obras (de cualquier obra, prácticamente) tramitado por el Ayuntamiento, debe haber una declaración expresa (mediante documento ad hoc, o bien en un informe técnico que así lo recoja) de que en el correspondiente proyecto se incluye el ESS o el EBSS. Ergo es necesario el proyecto que contenga ese ESS o ese EBSS. Y lo es porque la normativa reguladora de esa materia no sólo no prevé que, en el caso de obras de una Administración pública, se pueda prescindir del ESS o del EBSS, sino que, además, prevé que haya una



declaración técnica expresa y expresiva de que cualquiera de ellos (el que corresponda en cada caso) está incluido en el proyecto. Así pues, el proyecto técnico, aunque sea con ese contenido mínimo, es imprescindible en el caso, como también lo es la declaración expresa de que el mismo contiene el ESS o el EBSS.

Pero no sólo la normativa reguladora de la seguridad y salud en las obras de construcción (entendidas como aquellas a las que se refieren los amplios términos del RD 1627/1997) exige la existencia de proyecto técnico en las obras de las Administraciones públicas, que incluya el correspondiente ESS o de EBSS, sino que la propia normativa reguladora de la contratación pública, también exige el proyecto.

La misma LCSP dispone en su artículo 116.3 que el expediente de contratación debe incluir como documento necesario el pliego de prescripciones técnicas que hayan de regir el contrato. Como se ha visto más arriba, para el contrato administrativo de obras se concreta que el pliego de cláusulas administrativas particulares (PPTP) debe estar contenido en el proyecto, porque así lo establece el artículo 233.1, letra c), de la LCSP. Luego la conclusión es clara: si el PPTP es necesario en el expediente de contratación y debe incluirse en el proyecto, es necesario el proyecto.

Sin embargo, el RGLCAP, en su artículo 138 no cita el PPTP como contenido necesario del expediente de contratación en el contrato de obras. Por el contrario, sí cita el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP). ¿Supone esto que el RGLCAP contradice a la LCSP, vulnerando el principio de jerarquía normativa, al no exigir el PPTP como elemento necesario del expediente de contratación de obras?

La respuesta debe ser negativa. Vulneraría la LCSP si estableciera que no es necesario el PPTP en el expediente, contradiciéndola en ese punto. Pero el silencio del RGLCAP no implica contravención de la LCSP, sino que hay que interpretarlo de acuerdo con ella. La explicación se encuentra en que la LCSP ya indica que el PPTP debe estar incluido en el proyecto técnico, y en que el RGLCAP exige como contenido mínimo del expediente la “Resolución aprobatoria del proyecto”, es decir, da por hecho (porque así



lo dice la LCSP y no puede ser de otra forma, ya que si lo interpretamos de esa otra forma sí habría vulneración de la ley) que el PPTP se encuentra en el proyecto cuya aprobación reclama como de constancia en el expediente, lo que es coherente con lo que la LCSP establece en sus artículos 116.3 y 233.1, que quedan cumplidos con esa previsión reglamentaria en lo que atañe al PPTP.

En consecuencia, el proyecto técnico es necesario en los contratos administrativos de obras, ahora ya por dos razones: (I) porque debe contener el ESS o el EBSS, documentos imprescindibles en estos expedientes, y (II) porque debe incluir el PPTP, documento que debe formar parte también del expediente.

Pero hay al menos una tercera razón que avala la opinión que aquí se sostiene e invoca la obligatoriedad del proyecto técnico en todo expediente de contratación administrativa de obras. Se trata de la que deriva del artículo 126 del RGLCAP, precepto que dice así: «Los proyectos a que se refiere el artículo 124.2 de la Ley deberán contener, como requisitos mínimos, un documento que defina con precisión las obras y sus características técnicas y un presupuesto con expresión de los precios unitarios y descompuestos». La referencia debe entenderse hecha hoy día al artículo 233.2 de la LCSP, que es el equivalente al artículo 124.2 de la Ley a que se refiere el precepto reglamentario (que era el Texto refundido de la Ley de contratos de las Administraciones públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, vigente cuando el RGLCAP fue promulgado).

Pues bien, resulta que esos proyectos son los simplificados o refundidos a que se refiere, como se ha expuesto, el artículo 233.2 de la LCSP. De forma que estos proyectos no sólo habrán de contener el ESS o el EBSS y el PPTP, sino también y además, otros dos documentos: uno que defina con precisión las obras y sus características técnicas (y difícilmente habrá un documento que cumpla esas dos definiciones mejor que el PPTP), y otro que consiste en un presupuesto que incluya precios unitarios y descompuestos.



Se detrae de lo expuesto que los proyectos técnicos simplificados o refundidos no pueden serlo en su totalidad, puesto que al menos deben contener el ESS o EBSS, el PPTP y el presupuesto, siempre y en toda ocasión. De lo que se infiere que el proyecto técnico (aunque sea simplificado o refundido) es siempre de existencia obligatoria en todo expediente de contratación administrativa de obras.

CONCLUSIONES

1. Los contratos de obras de las Administraciones públicas se rigen por el derecho administrativo, que es suficiente para determinar la exigibilidad de proyecto técnico en todos ellos, sin necesidad de acudir al derecho privado para nada en este concreto extremo.

2. Los proyectos simplificados o refundidos tienen un contenido mínimo que no se puede obviar: al menos deben contener el ESS o EBSS, el PPTP y el presupuesto.

3. El proyecto técnico en los contratos administrativos de obras es siempre necesario, bien sea en su íntegro contenido, bien con un contenido simplificado o refundido que en todo caso debe contener los documentos señalados en la anterior conclusión.

4. No es admisible una opinión que defienda la inexigibilidad del proyecto técnico en estos contratos y que se apoye para ello en la normativa extraña a la propia de la contratación pública española, que viene auspiciada por las directrices europeas, dados los principios generales de nuestro derecho de primacía de la Ley sobre el Reglamento, del Derecho administrativo especial sobre el general y sobre el privado, y del Derecho de la Unión Europea sobre el Derecho nacional.»

Frente a estas opiniones, los diversos departamentos técnicos plantean la duda de qué hacer o cómo actuar en los casos en que se trate de obras de escasa entidad, en los que el coste de la redacción del proyecto técnico, e incluso el de la confección del estudio o del estudio básico de seguridad y salud, sea superior al de la propia obra a



acometer. Se consulta en concreto, por tanto, si en tales obras de coste inferior al del proyecto técnico, o incluso al del estudio o estudio básico de seguridad y salud, sería necesario también incorporar tales documentos al expediente y darles tramitación”.

CONSIDERACIONES JURIDICAS

1. El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Arroyomolinos ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado al amparo de lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre Régimen Orgánico y Funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de acuerdo con el artículo 328 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).

En el escrito, y tras una extensa exposición sobre la procedencia de exigir proyecto técnico en los contratos de obras, el pliego de prescripciones técnicas y los estudios de seguridad y salud o, en su caso, del estudio básico, se formula consulta sobre si en las obras de escasa entidad resulta preceptivo elaborar el estudio o estudio básico de seguridad y salud.

2. La LCSP en su artículo 233.1 regula el contenido que, al menos, deben tener los proyectos de obras en los contratos del sector público con este objeto, incluyendo en su letra g) *“El estudio de seguridad y salud o, en su caso, el estudio básico de seguridad y salud, en los términos previstos en las normas de seguridad y salud en las obras”.*

Por lo tanto, dichos estudios constituyen, con carácter general, un contenido obligatorio de los proyectos de obras, correspondiendo a la legislación de prevención de riesgos laborales determinar la procedencia de uno u otro tipo de estudio, así como su contenido, siendo que tal cuestión actualmente se regula en el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción.



El apartado 2 del citado artículo 233 de la LCSP prevé la posibilidad de que el desarrollo reglamentario de la Ley simplifique, refunda o incluso suprima, alguno o algunos de los documentos anteriores para los proyectos de obras de primer establecimiento, reforma o gran reparación inferiores a 500.000 euros de presupuesto base de licitación, IVA excluido, y para los restantes proyectos enumerados en el artículo anterior. No obstante, de ello se excluye el meritado estudio de seguridad y salud o estudio básico sobre el cual se señala que *“solo podrá prescindirse de la documentación indicada en la letra g) del apartado anterior en los casos en que así esté previsto en la normativa específica que la regula”*.

Por lo tanto, corresponde a las normas de seguridad y salud en las obras determinar la posibilidad de prescindir del estudio de seguridad y salud o, en su caso, el estudio básico de seguridad y salud en la redacción de un proyecto de obra. A este respecto, el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, en su artículo 4, referido a la *“Obligatoriedad del estudio de seguridad y salud o del estudio básico de seguridad y salud en las obras”*, no contiene previsión alguna al respecto, afirmando imperativamente su obligatoriedad en una u otra forma en los supuestos que allí se regulan.

3. No obstante lo anterior, cuando hablamos de contratos de pequeña cuantía, cabe recordar la existencia en la LCSP de una regulación específica que excepciona el régimen anterior respecto de la exigencia de un proyecto en un contrato de obras. Tal es el caso de los contratos menores, regulados en el artículo 118 de la LCSP, cuyos apartados establecen 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, como ha recordado esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en numerosos informes.

En el caso concreto de los contratos menores de obras, el apartado 4 de este artículo 118 de la LCSP 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”.

Esta Junta, en su reciente informe 56/2022, de 25 de mayo de 2023, ha analizado el contenido de esta remisión para concluir que “... 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”. Con esta premisa se concluye que “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”.

En definitiva, resultando obligatorio el estudio de seguridad y salud o, en su caso, el estudio básico de seguridad y salud, cuando sea obligatorio el proyecto en un contrato de obras conforme al artículo 233 de la LCSP y el citado Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, cuando, por excepción, no resulte exigible un proyecto conforme al citado artículo 118.4 de la LCSP, no procederá exigir dichos estudios para efectuar la contratación correspondiente conforme a la legislación de contratos del sector público. Pero ello no obsta para que el órgano de contratación deba garantizar en todo momento el cumplimiento de las normas seguridad y salud de los trabajadores, de conformidad con el artículo 201 de la LCSP, para lo cual deberá exigir el cumplimiento de las normas de prevención de riesgos laborales que procedan atendiendo al objeto de la actividad conforme a esta legislación específica.

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



CONCLUSIONES

- En los contratos de obras, el proyecto correspondiente siempre deberá contener un estudio de seguridad y salud o, en su caso, el estudio básico de seguridad y salud, en los términos previstos en las normas de seguridad y salud en las obras, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 233.1 de la LCSP.
- Aun en los casos en que proceda simplificar los documentos exigidos en el proyecto conforme al artículo 233.2 de la LCSP, sólo podrá prescindirse de los citados estudios en los casos en que así esté previsto en la normativa específica que la regula.
- En los contratos menores de obras, cuando no sea exigible el proyecto conforme a las disposiciones vigentes, no procederá exigir el estudio de seguridad y salud o, en su caso, el estudio básico de seguridad y salud en la tramitación del expediente de contratación con base a la legislación de contratos del sector público.