

## **INFORME 13/1988, de 14 de noviembre. Clarificación del término "aprobación de proyecto" en el marco de la Ley de Contratos del Estado.**

---

### **I. ANTECEDENTES.**

En las Jornadas de Contratación Administrativa, organizadas por la Dirección General de Patrimonio de la Consejería de Hacienda que tuvieron lugar el pasado mes de junio, uno de los temas objeto de las mismas venía constituido por "Los proyectos de obras", asignado a la Ponencia nº 3.

Haciendo abstracción de las diferentes cuestiones que sobre el referido tema se trataron, tales como replanteo de la obra, redacción de proyecto, licencia de obras, modificaciones, etc., el tema que constituye el objeto del presente informe viene determinado por la "Aprobación de los Proyectos", como consecuencia de la modificación del artículo 24 de la Ley de Contratos del Estado, por la Ley 33/87, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado que traslada la aprobación del mismo a un momento posterior a la fiscalización, surgiendo dudas interpretativas sobre la amplitud del término "aprobación" en el sentido de si se trata de aprobación técnica o aprobación económica y planteándose también la relación de dicha aprobación con la específica de la materia concreta, como es el caso de la aprobación de la Ley de Carreteras en su artículo 5.3 en relación con el artículo 34 de su Reglamento.

Por otra parte, ante la redacción de una nueva Ley de Contratos del Estado se ha creído conveniente por la Mesa que lleva a cabo la Ponencia dirigir una observación a través de la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa, en el sentido de que en el anteproyecto de la Ley de Contratos del Estado se clarifique el contenido o se establezca la definición de lo que sea Proyecto en el contexto de la legislación sobre contratación administrativa.

Si bien el término Proyecto es susceptible de diversas acepciones, procederemos a su análisis mediante su confrontación con la Ley de Contratos del Estado, como marco de legalidad al que está positivamente vinculado, y con el propio Reglamento General de Contratación para valorar el posible alcance interpretativo de dicho término.

### **II. INFORME**

La L.C.E. no da una definición de lo que sea Proyecto, pero la misma se desprende como veremos a continuación de su propio articulado. En el artículo 21 se establece que los proyectos "deberán referirse necesariamente a obras completas, entendiéndose por tales las susceptibles de ser entregadas al uso general o al servicio correspondiente... comprendiendo todos y cada uno de los elementos que sean precisos para la utilización de la obra".

A continuación, en el artículo 22 de la citada Ley se establecen los requisitos que debe comprender, como mínimo, todo proyecto que se refiera a obras de primer establecimiento, de reforma o de gran reparación. Indicando para los de cualquier cuantía los siguientes:

- 1.- Una Memoria que considerará las necesidades a satisfacer y los factores de todo orden a tener en cuenta.
- 2.- Los planos de conjunto y de detalle necesarios para que la obra quede perfectamente definida.
- 3.- El pliego de prescripciones técnicas particulares, donde se hará la descripción de las obras y se regulará su ejecución.
- 4.- Un presupuesto, integrado o no por varios parciales, con expresión de los precios unitarios descompuestos, estado de cubriciones o mediciones y los detalles precisos para su valoración.

Además cuando la cuantía sea superior a 5.000.000 de pesetas el mismo precepto exige:

- a) Un programa de posible desarrollo de los trabajos en tiempo y coste óptimo de carácter indicativo, así como la clasificación que con arreglo al Registro deba ostentar el empresario para ejecutarla.
- b) Los documentos que sean necesarios para promover las autorizaciones o concesiones administrativas que sean previas a la ejecución.
- c) Cuando las obras hayan de ser objeto de explotación retribuida se acompañarán los estudios económicos y administrativos sobre régimen de utilización y tarifas que hayan de aplicarse.

Vemos, pues, como el Proyecto viene integrado por una serie de documentos, que el propio Diccionario de la Lengua Española lo define como "conjunto de escritos, cálculos y dibujos que se hacen para dar idea de cómo ha de ser y lo que ha de costar una obra de arquitectura o ingeniería". Este conjunto de documentos reflejan todos los aspectos: técnicos, económicos... que inciden sobre la obra y que son necesarios para su total determinación, puesto que en definitiva el proyecto es el elemento definidor de la obra.

El propio artículo 72 del R.G.C.E. en su segundo párrafo establece: "En todos los casos, los distintos documentos que en su conjunto constituyan un proyecto deberán definir las obras en forma tal que otro facultativo distinto del autor de aquél pueda dirigir con arreglo al mismo los trabajos correspondientes".

Con todo lo expuesto no podemos más que concluir que cuando la Ley de Contratos del Estado habla de "aprobación de Proyectos", sin duda se está refiriendo al conjunto de documentos que lo integran y definen y, si bien, es indudable que todo proyecto contempla aspectos técnicos y económicos, querer referir la aprobación del Proyecto a uno de esos aspectos, supondría poco menos que imputar al concepto "Proyecto" a sólo parte de sus elementos integrantes. Descomponer un proyecto en sus distintos elementos, con distintas fases o momentos de aprobación, sería como desnaturalizar la esencia misma del término.

La Ley de Contratos del Estado en el proceso de tramitación de los expedientes de obras, no introduce ningún matiz diferenciador entre las supuestas fases técnica y económica. El artículo 24 afirma que una vez aprobado el proyecto se procederá a efectuar el replanteo de la obra, iniciándose a continuación el expediente por acuerdo del órgano de contratación, al que se incorporan los documentos de la fase preparatoria, finalizando con la resolución de aprobación de los pliegos de condiciones administrativas particulares y el procedimiento de adjudicación. Dicho artículo concluye afirmando que la resolución aprobatoria del expediente comprenderá también la aprobación del gasto. Es este artículo el que sufre modificación por la Ley de Presupuestos del Estado para 1988, que pospone la aprobación del proyecto dentro de las actuaciones preparatorias del expediente al momento en que se aprueba el pliego de condiciones administrativas particulares y el proceso de adjudicación. Tal modificación es la que plantea la duda a la ponencia de las Jornadas de Contratación sobre la necesidad de una clarificación en la conceptualización técnica y económica de los proyectos de obras, por cuanto la aprobación de éstos, cuando es preciso la previa realización de expropiaciones, ha de retrotraerse a una fase anterior a la aprobación del expediente de contratación, ya que es aquella aprobación la que posibilita la apertura del procedimiento expropiatorio.

La solución a la anterior duda puesta de manifiesto no parece que deba venir de un tratamiento del proyecto diferenciado en cuanto a su fase técnica y económica durante la tramitación del expediente de contratación, más ello comportaría que en el acuerdo de aprobación de los pliegos y proceso de adjudicación se hiciera referencia a que el aludido proyecto se aprobaba en el orden económico, en consonancia con la modificación que en tal sentido introduce la Ley de Presupuesto de 1988, y representando así un segundo acto administrativo aprobatorio parcial, que se complementaría con el anterior de carácter técnico dictado como requisito para la legitimación del proceso expropiatorio.

La anterior redacción de la Ley, como ya se ha indicado, no permite incluir una diferenciación de los aspectos técnicos y económicos del proyecto dentro de la fase preparatoria del expediente de contratación. Cuando el artículo 24 en su redacción primitiva hablaba de que una vez aprobado el proyecto se procedería a efectuar el replanteo previo, contempla éste como un todo recayendo la aprobación sobre cada uno de los documentos que lo integran y no parcialmente sobre el contenido técnico.

El presupuesto del proyecto constituye una previsión económica que es igualmente objeto del acto aprobatorio. La naturaleza de dicho acto no implica una disponibilidad económica, que por ser anterior a la fiscalización y retención del crédito pueda entenderse como viciada de nulidad. El compromiso económico que represente el proyecto no surge con su simple aprobación, sino que éste donde se hace realidad es en el momento en que al concluir la fase preparatoria se aprueba el expediente de contratación y con él el gasto que comporta su ejecución. En este acto final no se está aprobando el proyecto en su aspecto económico, sino la imputación del crédito que implica su coste a un específico concepto presupuestario.

Si la Ley de Contratos al fijar la aprobación del proyecto al momento inicial de la fase preparatoria no estaba limitando la misma al aspecto técnico, excluyendo el contenido económico que pasaría a englobarse con la resolución de aprobación del expediente de contratación, tampoco la nueva redacción del art. 24 que incluye dicha aprobación en la resolución final juntamente con el gasto está realizando una valoración del proyecto desde el punto de vista económico con omisión del significado técnico. El desdoble en el proyecto del contenido técnico y económico, hasta el extremo de llevar su aprobación a dos momentos diferentes en el proceso de contratación, no parece ser la conclusión a que nos lleva la redacción dada al art. 24 de L.C.E. por la Ley de Presupuestos de 1988.

Por otro lado, las referencias a una aprobación técnica del proyecto contenidas en el Reglamento de Contratación del Estado y en la Ley de Reglamentación de Carreteras no son suficientes para avalar una postura en este sentido. Los artículos 69 y 293 del Reglamento General de Contratación del Estado contienen dos alusiones a la aprobación técnica del proyecto, pero en ambos supuestos se está refiriendo al acto aprobatorio recogido en el artículo 24 de la Ley y 81 del Reglamento, que son los que definen sustantivamente el alcance del documento aprobado y en ambos aparece la palabra proyecto sin adjetivación alguna, comprensiva de la globalidad de contenido que el mismo posee para surtir sus efectos en el ámbito administrativo.

La referencia técnica de los anteriores artículos 69 y 293 del Reglamento General de Contratación está en función de la prioridad que la conceptualización técnica del proyecto posee sobre los demás aspectos, pero sin que ello represente un pronunciamiento sobre una dualidad de contenido que haya de ser separadamente contemplada y tratada a lo largo del trámite de preparación de la contratación de las obras.

De igual forma el Reglamento de Carreteras, aún vigente tras la aprobación de la nueva Ley 25/1988, de Carreteras de 29 de julio, en su artículo 34 establece una diferenciación entre aprobación técnica y definitiva, entendiéndose aquella como provisional, por tanto, con un sentido que nada tiene que ver con la naturaleza del proyecto, sino que está en función de que el mismo se ha de someter posteriormente a un trámite de información pública, del que se desprenderá una vez concluido éste la aprobación definitiva.

La sugerencia que la Ponencia sobre los proyectos de obras efectúa de que se proponga una clarificación de lo que se entiende por aprobación del proyecto, separando lo que a su juicio se considera como documentación técnica de lo que sería contenido económico reflejado en la actuación inversora de la Administración, que tendría lugar a raíz de la aprobación del mismo con el expediente de contratación, según la modificación que introduce la Ley de Presupuestos para 1988, plantearía la obligatoriedad de definir qué se entiende por proyecto en un sentido técnico y económico. Pero, tal conceptualización no se agotaría con una referencia genérica a su aprobación técnica, en un caso, y económico en otro. Habrá que dar contenido a dicha definición y, consecuentemente, determinar qué tipos de documentos de los que integran el proyecto de conformidad con el artículo 63 del Reglamento General de Contratación del Estado habrán de formar parte de cada supuesto, con el fin de conocer cuál es el estricto alcance de la aprobación. La delimitación de ambas acepciones encontraría una seria dificultad debido a la diversidad de contenido de algunos documentos, que como la memoria y el programa incluyen tanto factores técnicos como económicos, sin perjuicio de la lógica interrelación que ha de existir entre todos los componentes del proyecto.

La preocupación mostrada por la Ponencia consideramos que puede encontrar solución sin llegar al esfuerzo injustificado de un desdoble conceptual y definitorio del proyecto de obras, sino por la vía de la interpretación de la incidencia de la modificación del artículo 24 de la Ley de Contratos del Estado, efectuada por la Ley 33/1987 de 23 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado, sobre el artículo 34 del Reglamento General de Carreteras.

La regulación que el citado Reglamento en desarrollo de la Ley realiza sobre la tramitación de los proyectos de carreteras lo hace en el contexto de una normativa específica, que contempla el proceso que ha de seguirse en la aprobación de los mismos como instrumento jurídicamente válido para legitimar las expropiaciones previas a las construcciones subsiguientes.

La Ley de Contratos, como norma genérica en materia de contratación, fija un procedimiento que sólo afecta al proyecto en cuanto a la fase contractual de la adjudicación de las obras, pero sería extralimitar el ámbito de aplicación de dicha legislación referirla a aquellos supuestos de proyectos que, al margen del tratamiento contractual de los mismos, han de ser sometidos por imperativo de Leyes especiales a actuaciones previas de las que se derivan consecuencias que nada tienen que ver con las puramente contractuales. La modificación así introducida no vendría a repercutir sobre la normativa de carreteras por aplicación del principio de que la Ley especial prima en su aplicación sobre la general. Como consecuencia de lo anterior, los proyectos de carreteras pueden aprobarse en la fase y con los requisitos que establece el Reglamento en vigor sobre esta materia, sin que posteriormente sea precisa una nueva aprobación con el expediente de contratación.

### III. CONCLUSION

**PRIMERO.-** La aprobación del proyecto como acto administrativo implica necesariamente la de la totalidad de los documentos que integran el mismo, por exigirlo así su propia definición y naturaleza.

**SEGUNDO.-** Por lo que respecta a los proyectos de carreteras, la tramitación de su aprobación se seguirá por lo regulado en su normativa específica, ya que la misma en este concreto punto no se ve afectada, en razón a dicho carácter especial, por lo dispuesto por la Ley de Contratos del Estado.

Es cuanto se ha de informar.