



CONSULTA 017/2025, de 28 de febrero de 2025. Sobre el exceso de mediciones en los contratos de obra.

CONSULTA (discurso directo)

1

“La consulta está relacionada con el artículo 242.4.i LCSP. En la ejecución de un contrato de obras han surgido diferentes circunstancias que han conllevado un modificado del proyecto y del contrato. Dicha modificación incluye circunstancias imprevisibles y, tal como dice el artículo 160 del reglamento, los excesos de mediciones ejecutados hasta la fecha del modificado.

Las dudas que surgen en relación con el exceso de mediciones al finalizar la obra son las siguientes:

- 1. Cuando el artículo 242.4.i LCSP se refiere al 10% del precio del contrato inicial se está refiriendo al precio de adjudicación o al precio de adjudicación más el modificado.*
- 2. Cuando se tramita un modificado que incrementa el precio de adjudicación ha de incrementarse también la retención del 10% para contratos plurianuales.*
- 3. El exceso de mediciones se mide con relación al proyecto inicial o con relación al proyecto modificado. Si en el modificado se han recogido excesos de mediciones que se habían ejecutado hasta ese momento, se entienden regularizadas y, por tanto, se sigue disponiendo de un 10% del precio del contrato inicial. O las mediciones se hacen en relación al proyecto inicial y si se ha recogido en el modificado un 2% de exceso de mediciones, en la certificación final sólo se dispone de un 8%”.*

RESPUESTA

Dado que en el escrito de consulta se plantean tres cuestiones, daremos respuesta a cada una de ellas en el orden en que han sido formuladas.

1.- Sobre qué debe entenderse por “precio del contrato inicial” en la regulación del artículo 242.4.i 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 (en adelante, LCSP).



El artículo 242.4.i) de la LCSP, establece lo siguiente:

“4. Cuando el Director facultativo de la obra considere necesaria una modificación del proyecto y se cumplan los requisitos que a tal efecto regula esta Ley, recabará del órgano de contratación autorización para iniciar el correspondiente expediente, que se sustanciará con las siguientes actuaciones:

(...)

No obstante, no tendrán la consideración de modificaciones:

i. El exceso de mediciones, entendiéndose por tal, la variación que durante la correcta ejecución de la obra se produzca exclusivamente en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, siempre que en global no representen un incremento del gasto superior al 10 por ciento del precio del contrato inicial. Dicho exceso de mediciones será recogido en la certificación final de la obra”.

Estas variaciones también se contemplan en el artículo 160 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, RGLCAP), que establece lo siguiente:

“Artículo 160. Variaciones sobre las unidades de obras ejecutadas.

1. Sólo podrán introducirse variaciones sin previa aprobación cuando consistan en la alteración en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, siempre que no representen un incremento del gasto superior al 10 por 100 del precio primitivo del contrato, Impuesto sobre el Valor Añadido excluido.

(...)”.

Sobre qué debe entenderse por “precio del contrato inicial” ha tenido ocasión de pronunciarse la doctrina; así, por ejemplo, la Junta Asesora de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en su Informe 7/2024, de 31 de mayo, en el que se hace eco de otro Informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, señala:



“(…) Partimos de la base de que el contrato es el mismo, independientemente de que se den o no modificaciones en él, durante todo el proceso de contratación, esto es, desde la fase preparatoria hasta la fase de ejecución no hay variación alguna en el objeto contractual. Por ello, la alusión el apartado i del artículo 242.4 de la LCSP “... precio del contrato inicial...” plantea la duda de si el legislador hace referencia al precio fijado al inicio del contrato o no, no quedando claro si se trata del precio de adjudicación.

A la vista de lo expuesto, aunque pueda llegar a generar confusión la redacción, queda claro que el contrato es uno y no va a cambiar. Por tanto, se entiende que el citado precepto se refiere al precio de adjudicación del contrato. Así las cosas, la Junta Consultiva de Contratación del Estado resolvió este debate en su Informe 85/2018, al cual se hace referencia en la solicitud:

“Ciertamente, la ley no precisa cómo ha de realizarse el cálculo, pero sí ofrece un punto de partida significativo pues alude al concepto del precio del contrato inicial. Esta expresión parece ser poco acertada técnicamente hablando puesto que el contrato inicial no ha cambiado con los excesos de medición, ni tampoco lo haría con una modificación del contrato. Dicho de otro modo, el contrato sigue siendo el mismo; no hay otro diferente. Seguramente la redacción habría sido más precisa si hubiera aludido al precio inicial del contrato, esto es, al precio de adjudicación. Así lo indicamos en nuestro informe 37/2007 en relación con la expresión “precio del contrato primitivo”, donde señalamos que “en dicha expresión debe considerarse únicamente el importe de adjudicación del contrato resultante del procedimiento de adjudicación”. Recordemos, en este sentido, que la propia Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, en el artículo 102 señala que “los contratos del sector público tendrán siempre un precio cierto, que se abonará al contratista en función de la prestación realmente ejecutada y de acuerdo con lo pactado.” Esta última mención a lo pactado por las partes debe entenderse como una referencia al precio estipulado por la realización de la prestación en el momento de la formalización, que coincidirá con el precio de adjudicación siendo éste, conforme ya afirmamos en nuestro Informe 43/2008, de 28 de julio de 2008, “el importe íntegro que por la ejecución del contrato percibe el contratista.”



Así, cabe entender que la referencia al precio del contrato inicial es la del precio de adjudicación del contrato, esto es, el precio cierto por el cual el contratista va a ser retribuido conforme a lo acordado en la adjudicación.

(...)”.

Respondiendo, pues, a la primera cuestión planteada, cuando el precepto se refiere al “precio del contrato inicial”, hemos de considerar como tal el precio de adjudicación del contrato, sin tener en cuenta las modificaciones que puedan realizarse. Tal y como señala el Informe de la Intervención General de la Comunidad de Madrid, de 27 de octubre de 2022: *sobre esta cantidad (se refiere al precio de adjudicación) habrá que calcular el 10% y que la cantidad resultante representará el límite máximo de incremento que puede aceptarse si existe un exceso de mediciones.*

2.- Sobre si en la tramitación de un modificado que incrementa el precio de adjudicación, ha de incrementarse también la retención del 10% para contratos plurianuales.

La cuestión que se plantea tiene carácter presupuestario, pues su regulación la podemos encontrar, tanto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante, LGP), como en el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha (en adelante, TRLHCLM), por lo que, lo que este servicio considere, lo será a expensas de mejor criterio por parte de la Intervención General.

El artículo 47 de la LGP establece que (el resaltado es nuestro):

“Artículo 47. Compromisos de gasto de carácter plurianual.

1. (...).

2. (...) El número de ejercicios a que pueden aplicarse los gastos no será superior a cuatro. El gasto que se impute a cada uno de los ejercicios posteriores no podrá exceder de la cantidad que resulte de aplicar al crédito inicial a que corresponda la operación los siguientes porcentajes: en el ejercicio inmediato siguiente, el 70 por ciento, en el segundo ejercicio, el 60 por ciento, y en los ejercicios tercero y cuarto, el 50 por ciento.



*En los contratos de obra de carácter plurianual, con excepción de los realizados bajo la modalidad de abono total del precio, se efectuará una retención adicional de crédito del 10 por ciento **del importe de adjudicación, en el momento en que ésta se realice.** Esta retención se aplicará al ejercicio en que finalice el plazo fijado en el contrato para la terminación de la obra o al siguiente, según el momento en que se prevea realizar el pago de la certificación final. Estas retenciones computarán dentro de los porcentajes establecidos en este artículo.*

Estas limitaciones no serán de aplicación a los compromisos derivados de la carga financiera de la Deuda y de los arrendamientos de inmuebles, incluidos los contratos mixtos de arrendamiento y adquisición.

(...)”.

Por su parte, el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha TRLHCLM, en términos semejantes a lo previsto en el artículo 47 de la LGP, dispone:

Artículo 48. Compromisos de gastos de carácter plurianual.

- 1. (...).*
- 2. (...)*
- 3. El número de ejercicios a los que pueden aplicarse los compromisos de gasto de carácter plurianual, no será superior a cuatro. Asimismo, el gasto que en tales casos se impute a cada uno de los ejercicios posteriores no podrá exceder de la cantidad que resulte de aplicar al crédito inicial a que corresponda la operación, definido a nivel de vinculación, los siguientes porcentajes: en el ejercicio inmediato siguiente, el 70 por ciento, en el segundo ejercicio, el 60 por ciento, y en los ejercicios tercero y cuarto, el 50 por ciento.*

En los contratos de obras de carácter plurianual, con excepción de los realizados bajo la modalidad de abono total del precio, se efectuará una retención adicional de crédito del 10 por ciento del importe de adjudicación, en el momento en que esta se realice. Esta retención se aplicará al ejercicio en que finalice el plazo fijado en el contrato para la



terminación de la obra o al siguiente, según el momento en que se prevea realizar el pago de la certificación final. Estas retenciones computarán dentro de los porcentajes establecidos en este artículo.

(...)”.

6

De lo expuesto, resulta que los dos preceptos (el estatal y el autonómico) se refieren a que la retención adicional de crédito del 10% se efectúe en el momento en que se realice la adjudicación del contrato, sin que ninguno extienda la obligación de realizar esta retención cuando se tramite una modificación del contrato.

Por otro lado, el Acuerdo de 14/03/2023, del Consejo de Gobierno, por el que se da aplicación a la previsión del artículo 97.1 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, respecto al ejercicio de la función interventora en su modalidad de fiscalización limitada previa, establece en su anexo, como extremo de adicional comprobación en el ejercicio de la función interventora, para los contratos de obras (T01), y respecto del **expediente inicial**, en la fase de **adjudicación** (A00200): *“En el supuesto de contratos plurianuales, que se ha efectuado retención adicional de crédito”*; no obstante, no indica, para el expediente de modificación del contrato, la comprobación de este extremo: ni en la fase de aprobación (A00400), ni en la del compromiso (A00500).

De acuerdo con lo expuesto, y dado que **la normativa solo se refiere a la obligación de efectuar la retención en el momento de que se produzca la adjudicación** del contrato, este servicio considera que no cabría exigir esta obligación cuando se tramite alguna modificación del contrato. Además, la retención se refiere al “importe de adjudicación”, en el momento en que, valga la redundancia, la “adjudicación” se lleve a cabo; este importe es único y se corresponde con el precio del contrato estipulado por las partes, tras la valoración de las ofertas y la adjudicación del contrato a la mejor oferta, sin considerar posibles modificaciones del precio.

3.- Sobre cuándo se mide el exceso de mediciones: con relación al proyecto inicial o con relación al proyecto modificado. Si en el modificado se han recogido excesos de mediciones que se habían ejecutado hasta ese momento, ¿se entienden regularizadas y, por tanto, se sigue disponiendo de un 10% del precio del contrato inicial, o las mediciones se hacen en relación al



proyecto inicial y si se ha recogido en el modificado un 2% de exceso de mediciones, en la certificación final sólo se dispone de un 8%?

Para responder a esta última cuestión es preciso referirnos, nuevamente, a lo dispuesto por el artículo 242.4.i) de la LCSP, que considera como exceso de mediciones: *la variación que durante la correcta ejecución de la obra se produzca exclusivamente en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto.*

Así pues, y dado que ese exceso corresponde a la variación que se produzca *durante la correcta ejecución de la obra*, habrá que tener en cuenta, para el cálculo del 10% a que se refiere el citado precepto, la variación que se produzca tanto en relación con el proyecto inicial, como en el proyecto modificado; además, esa variación lo es respecto de las unidades realmente ejecutadas *sobre las previstas en las mediciones del proyecto*, y este proyecto puede ser tanto el inicial, como el modificado.

En cuanto a si deben entenderse estos excesos de mediciones regularizados por el hecho de incluir en el proyecto modificado los ejecutados hasta ese momento, hemos de referirnos a lo que señala el artículo 160.2 del RGLCAP (el resaltado es nuestro):

*2. Las variaciones mencionadas en el apartado anterior, respetando en todo caso el límite previsto en el mismo, se irán incorporando a las relaciones valoradas mensuales y deberán ser recogidas y abonadas en las certificaciones mensuales, conforme a lo prescrito en el artículo 145 de la Ley, o con cargo al crédito adicional del 10 por 100 a que alude la disposición adicional decimocuarta de la Ley, en la certificación final a que se refiere el artículo 147.1 de la Ley, una vez cumplidos los trámites señalados en el artículo 166 de este Reglamento. **No obstante, cuando con posterioridad a las mismas hubiere necesidad de introducir en el proyecto modificaciones de las previstas en el artículo 146 de la Ley, *habrán de ser recogidas tales variaciones en la propuesta a elaborar, sin necesidad de esperar para hacerlo a la certificación final citada.****

El hecho de que el citado artículo se refiera a que se incluyan estos excesos en el proyecto modificado, responde, a juicio de este servicio, a que, con ocasión de la modificación, se refleje la realidad de la obra realmente ejecutada, pues la variación se produce con posterioridad a la aprobación del proyecto inicial, sin tener que esperar a hacerlo en la certificación final. En este



sentido, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en su Informe 85/18, ha señalado:

*“(...) Otro supuesto diferente es el que menciona el artículo 160.2 in fine del RGLCAP, que se produce cuando con posterioridad a las variaciones ya producidas hubiere necesidad de introducir auténticas modificaciones en el contrato por la adición de unidades de obra, **caso en el que los excesos de mediciones habrán de ser recogidos en la propuesta a elaborar, sin esperar a hacerlo en la certificación final.***

(...)”.

Así pues, no podemos considerar, tal y como sugiere la consultante, que el hecho de incluir en el proyecto modificado los excesos de mediciones efectuados hasta ese momento, suponga que debemos poner a cero nuestro cálculo, y volver a contar con un nuevo 10% como límite para que opere la excepción a tener que tramitar un modificado cuando se produzcan excesos de mediciones ya que, tal y como se ha indicado, lo que pretende el precepto reglamentario es únicamente aprovechar que se lleva a cabo la modificación para regularizar la situación que, de facto, viene produciéndose en la ejecución de la obra, pues las unidades que se están ejecutando realmente, no se corresponden con las previstas en el proyecto inicial, sin tener que esperar para ello a la certificación final de la obra. Por tanto, en ese límite porcentual habría que incluir todas las variaciones que se produzcan, tanto en el proyecto inicial, como en el modificado.

Teniendo en cuenta lo anterior, y a criterio de este servicio, podemos **concluir** lo siguiente:

- Cuando el artículo 242.4.i) de la LCSP se refiere al “precio del contrato inicial”, hemos de considerar como tal el precio de adjudicación del contrato, sin tener en cuenta las modificaciones que puedan realizarse.
- En la tramitación de los modificados de contratos plurianuales no es necesario efectuar la retención adicional de 10% del importe de adjudicación del contrato. No obstante, esta consideración se realiza, sin perjuicio de mejor criterio por parte de la Intervención General, dado que esta cuestión se regula por la normativa presupuestaria.
- Para el cálculo del 10% a que se refiere el artículo 242.4.i) de la LCSP, habrá que tener en cuenta la variación que se produzca tanto en relación con el proyecto inicial, como



en el proyecto modificado, dado que esta variación corresponde a la ejecución de la obra en su totalidad.

- El hecho de que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 160.2 del RGLCAP, se recojan en el proyecto modificado los excesos de mediciones efectuados hasta ese momento, no implica volver a contar con el límite del 10% a que se refiere el artículo 242.4.i) de la LCSP para no tener que tramitar un modificado por las variaciones que se produzcan dentro del citado porcentaje. Con aquella previsión, lo que se pretende únicamente es aprovechar que se lleva a cabo la modificación para regularizar la situación que, de facto, viene produciéndose en la ejecución de la obra, sin tener que esperar para ello a la certificación final de la obra.

Finalmente, indicar que la presente respuesta a la consulta planteada tiene carácter meramente informativo y, en ningún caso, resulta vinculante.

Es muy importante para el servicio InfocontrataCLM valorar la calidad de la atención que ofrecemos; por ello, hemos incorporado una breve encuesta anónima de cuatro preguntas a la que pueden acceder haciendo clic en cualquiera de las caritas que aparecen a continuación. Estaríamos encantados de recibir su opinión para poder seguir mejorando. ¡Muchas gracias por su colaboración!

EL SERVICIO DE ASESORAMIENTO Y NORMALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN