

INFORME 14/2025, DE 24 DE JULIO, SOBRE DIVERSAS CUESTIONES EN RELACIÓN CON EL EXCESO DE MEDICIONES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 242.4.i) DE LA LCSP

I.- ANTECEDENTES

Por parte de la Asociación Círculo de Empresas Andaluzas de la Construcción, Consultoría y Obra Pública, CEACOP, se solicita informe a esta Comisión Consultiva en los siguientes términos:

“Nuestros asociados, empresas constructoras ejecutan, contratos de obra adjudicados conforme a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

Durante la ejecución de los contratos, han surgido en diversas ocasiones dudas sobre la correcta aplicación del artículo 242.4, en particular sobre el concepto de “exceso de mediciones” y su tratamiento a efectos de certificación y liquidación del contrato, que provoca innumerables incidentes contratista/responsable del contrato y órgano de contratación.

*El citado artículo 242.4 LCSP establece que **no tendrán la consideración de modificaciones del contrato** aquellas variaciones en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, siempre que en su conjunto no representen un incremento del gasto superior al 10% del precio del contrato inicial y se recojan en la certificación final de la obra.*

A raíz de esta regulación, se han planteado diversas interpretaciones sobre los siguientes aspectos:

- 1. Forma de cómputo del exceso de mediciones:** *Si el límite del 10% se calcula de forma individualizada por cada unidad de obra o si debe realizarse un cómputo global considerando todas las partidas afectadas.*
- 2. Momento de reconocimiento del exceso de mediciones:** *Si el reconocimiento y justificación de estas variaciones deben documentarse exclusivamente en la certificación final de obra o deben reflejarse en certificaciones parciales previas como reconoce el artículo 160.2 RGLCAP (salvo que este se entienda derogado por la Ley 9/2017 de 8 noviembre, de Contratos del Sector Público), de manera que se permita a la Dirección Facultativa conocer realmente cuál es la evolución de la obra, detectando posibles desviaciones y planteando, en el supuesto de que prevea que ese exceso pudiera superar el 10% del precio de adjudicación, el correspondiente expediente de modificación.*
- 3. Naturaleza jurídica del exceso de mediciones:** *Si aun cumpliendo los requisitos del artículo 242.4 LCSP es necesario un acto administrativo expreso por parte del órgano de contratación para su validación o si se considera una consecuencia automática de la ejecución del contrato.*
- 4. Límite de la certificación final:** *El artículo menciona que la variación se recoge en la certificación final de la obra, pero no establece expresamente que esta certificación, por sí sola, no pueda superar el 10% del precio del contrato inicial. Se plantea la duda de si la certificación final puede, por sí misma, superar dicho límite o si este debe calcularse en función del conjunto de las certificaciones parciales previas y no superar el 10% de la certificación última ordinaria o alternativamente del contrato. Este caso puede darse fácilmente si durante la obra se realiza la práctica de no certificar las mediciones que superan a las proyectadas, pero en cambio, las que su medición real es menor, si se queda el saldo libre. En definitiva, la cuestión es si el tope de la certificación final lo marca que todo el importe no supere el contrato más un 10% o si opera en cualquier caso el límite del 10% referido a la última certificación ordinaria o al contrato.*

Es necesario la determinación de un criterio concreto, atendiendo al volumen de obras que se vienen ejecutando en la actualidad, y están próximos a concluir la aplicación de los Fondos Next Generation. De esta forma, es preciso contar con la correcta aplicación del artículo 242.4 LCSP, dado que afecta directamente a la gestión y liquidación de contratos de obras de nuestros asociados. Se hace imprescindible



y necesaria obtener una interpretación cierta por parte de la Comisión Consultiva de Contratación Pública de la Junta de Andalucía. La respuesta permitirá garantizar la seguridad jurídica en la ejecución de contratos y una aplicación homogénea de la normativa, y corroborar o matizar en su caso, el informe de la JCCPE emitido en el Expediente 85/18 Materia: Régimen de modificación del contrato de obras y otras cuestiones que se acompaña a efectos ilustrativos. (DOC 3. Expediente 85_18).

III.- CUESTIONES CONCRETAS PLANTEADAS

Atendiendo a los hechos expuestos y la práctica seguida por los distintos Directores Facultativos responsables de los contratos ex art. 62 LCSP, se somete a la consideración de la Comisión las siguientes cuestiones:

- 1. ¿Debe entenderse que el límite del 10% del precio del contrato inicial se aplica de manera global sobre el conjunto del contrato o de forma individual por partida o unidad de obra?*
- 2. ¿Se debe incluir el exceso de mediciones en certificaciones parciales o debe reservarse exclusivamente para la certificación final de la obra?*
- 3. ¿Se requiere un acto administrativo expreso del órgano de contratación para la validación de los excesos de mediciones o basta con su reflejo en la certificación final?*
- 4. ¿Puede la certificación final, por sí sola, superar el 10% del precio del contrato inicial, dado que el artículo 242.4 solo establece que la variación se recoja en dicha certificación sin imponer un límite específico a la misma?*

En su virtud, solicitamos de la comisión consultiva de contratación administrativa la emisión de un informe, al amparo del artículo 10 Decreto 93/2005, donde se pronuncie específicamente sobre la interpretación administrativa del artículo 242.4 de la Ley de Contratos del Sector Público, pronunciándose sobre las cuestiones sometidas a su consideración en el cuerpo del presente escrito”.

II.- INFORME

1.- La Asociación Círculo de Empresas Andaluzas de la Construcción, Consultoría y Obra Pública (en adelante, CEACOP) y, su Presidente en representación de la misma, manifiesta que, conforme a los estatutos que acompañan a la solicitud de informe, agrupa a empresas del sector de la construcción y, en particular, de obra pública, entre las que se encuentran entidades de edificación y construcción de urbanizaciones y, por tanto, asume la defensa de los intereses colectivos del sector, poniendo de manifiesto un interés legítimo en solicitar este informe.

En consecuencia, ostenta legitimación para elevar consulta teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 1.2 del Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regula la organización y funciones de la Comisión Consultiva de Contratación Pública: *“Asimismo, la Comisión podrá ser consultada por (...) las organizaciones empresariales con representatividad en la Comunidad Autónoma de Andalucía en los distintos sectores afectados por la contratación del sector público”.*

La consulta se formula por conducto de la Presidencia de la organización, como exige el artículo 11.4 del citado Decreto 93/2005, de 29 de marzo.

2.- Previamente al examen de fondo de las cuestiones suscitadas conviene tener presente que, en relación con el contenido de los informes, de acuerdo con el criterio reiteradamente sentado (Informes 5/2007, 6/2007 y 6/2009), a la Comisión Consultiva de Contratación Pública no le corresponde informar expedientes en concreto, salvo los supuestos específicos a que se refiere el artículo 2 del Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la organización y funciones de este órgano consultivo.

Por tanto, los informes que se soliciten habrán de recaer sobre cuestiones que se susciten en relación con la interpretación general de las normas en materia de contratación pública.



Al respecto cabe señalar que en la consulta se plantean una serie de cuestiones sobre la interpretación que debe darse al apartado i) del artículo 242.4 de 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), que sí revisten carácter de generalidad, permitiendo un pronunciamiento de esta Comisión Consultiva de Contratación Pública.

3.- El artículo 242 LCSP establece las especialidades que rigen la modificación del contrato de obras y, en su apartado 4, introduce las reglas procedimentales que incluyen la autorización para la iniciación del expediente a instancias de la dirección facultativa de la obra, redacción de la modificación del proyecto y aprobación técnica del mismo, audiencia al contratista y del redactor del proyecto así como la aprobación del expediente de modificación del contrato y de los gastos complementarios precisos. Añade el precepto dos variaciones de las condiciones del contrato que no tienen consideración de modificaciones y, por tanto, no tienen que seguir las reglas generales que la Ley fija para el ejercicio de esta prerrogativa de la Administración:

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.*

*ii. **La inclusión de precios nuevos**, fijados contradictoriamente por los procedimientos establecidos en esta Ley y en sus normas de desarrollo, siempre que no supongan incremento del precio global del contrato ni afecten a unidades de obra que en su conjunto exceda del 3 por ciento del presupuesto primitivo del mismo.*

Por tanto, se contempla la posibilidad, tanto de que haya variado el número de unidades de obra realmente ejecutadas sobre las previstas, como de la inclusión de precios nuevos fijados contradictoriamente por los procedimientos establecidos en la LCSP, sin que ninguno de los dos casos previstos tenga la consideración de modificación del contrato si se dan las circunstancias recogidas en esos apartados.

Todas las cuestiones formuladas por CEACOP van referidas al apartado i) del artículo 242.4, es decir, sobre el concepto de “exceso de mediciones” y su tratamiento a efectos de certificación y liquidación del contrato.

Por su parte, el artículo 160 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante, RGLCAP), será de aplicación en todo lo que no se oponga a lo establecido en la LCSP, conforme a lo dispuesto en la disposición derogatoria de la LCSP a sensu contrario, y establece algunas reglas con relación a las que llama “variaciones sobre las unidades de obras ejecutadas” y que se refiere a los “excesos de medición” del actual artículo 242.4 i) de la LCSP.

Así pues, el precepto reglamentario, en un primer apartado, recoge los requisitos que han de darse para encontrarnos ante estas “variaciones sin previa aprobación”, en los mismos términos en que se plasmaron posteriormente en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y en su Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP), pero con algunas variaciones respecto a la vigente LCSP, que es de aplicación preferente, como se ha indicado antes:

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.



En el segundo apartado de la norma citada se introducen unas reglas especiales para la valoración de las variaciones objeto del precepto durante la ejecución del contrato y en caso de que se tramite una modificación del proyecto constructivo:

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.

Como se ha dicho anteriormente y se analizará en el presente informe, el artículo 160 del RGLCAP se aplicará en todo lo que no se oponga a la LCSP vigente.

Interesa recordar que los excesos de medición del artículo 242.4 i) de la LCSP sólo se refieren a aquellas variaciones que se produzcan “*exclusivamente*” en el número de unidades de obra, según se encarga de subrayar la LCSP de 2017, nunca respecto a unidades que no se encuentren en el proyecto, y durante la “*correcta*” ejecución del contrato, que también remarca de forma novedosa la LCSP, de manera que no pueda desviarse la ejecución de las obras de lo recogido en el proyecto constructivo aprobado.

Finalmente, conviene aclarar qué se entiende por “*precio del contrato inicial*” cuando la LCSP establece el límite del 10 por ciento referenciado a este parámetro. Sobre esta cuestión, debe entenderse por ‘precio del contrato inicial’ el que se regula en el artículo 102 de la LCSP, que coincide con el importe de adjudicación, dado que aquel se determina “*de acuerdo con lo pactado*” (artículo 102.1 LCSP), es decir, en los términos en que se ha producido la adjudicación del contrato. Así se viene interpretando por la doctrina de los órganos consultivos, por ejemplo, en el informe 85/18 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (en adelante, JCCPE), sobre el régimen de modificación del contrato de obras y otras cuestiones, citado por la asociación empresarial en su escrito (página 4).

4.- Pasando a analizar y dar respuesta a cada una de las cuestiones que formula CEACOP, en primer lugar, plantea si debe entenderse que el límite del 10% del precio del contrato inicial se aplica de manera global sobre el conjunto del contrato o de forma individual por partida o unidad de obra.

Para responder a esta cuestión debe observarse que, tanto el artículo 242.4 i) LCSP como el artículo 160 RGLCAP y legislación anterior a la vigente LCSP, tienen un contenido similar al referirse a la “*variación*” o “*variaciones*” que se produzcan en el número de unidades ejecutadas. La redacción del actual del precepto legal introduce respecto al texto de la LCSP 2007, y el posterior TRLCSP, una novedad al regular la limitación de que las unidades objeto de variación “*no representen un incremento del gasto superior al 10 por ciento del precio del contrato inicial*”, pues precisa que el cálculo de la limitación debe hacerse “*en global*”. Con esta expresión entendemos que se trata precisamente de plasmar en la norma legal que las variaciones de las unidades ejecutadas frente a las previstas en el proyecto deben tenerse en cuenta en conjunto, no de forma individual por partida o por unidad de obra.

Esta interpretación es consecuente con la que se ha venido dando al artículo 160 del RGLCAP antes de la aprobación de la LCSP y que se puede observar en el Informe 16/06 de la JCCPE, la cual realizaba una interpretación del artículo 160 RGLCAP sobre las variaciones en las unidades de obras ejecutadas y señalaba que el precepto se refería a “*variaciones*”, en términos generales, y “*no a aumentos o reducciones en el número de unidades ejecutadas sobre las previstas de forma aislada*”, por lo que “*el límite del 10 por 100 ha de aplicarse sobre el saldo de dichos aumentos o reducciones, es decir teniendo en cuenta la variación total que*



se produce en el número de unidades ejecutadas”. De esta manera la LCSP, con su inciso “en global” ha venido a llevar la interpretación doctrinal relativa a la “variación total” de unidades ejecutadas.

Cabe concluir para esta primera pregunta que el límite del 10 por ciento al que hace referencia el artículo 242.4 i) se aplica de una manera global sobre el conjunto de las unidades realmente ejecutadas, por lo que puede haber partidas con más del 10 por ciento de incremento, siempre que el total del contrato no lo exceda.

5.- La segunda de las cuestiones formuladas plantea si se debe incluir el exceso de mediciones en certificaciones parciales o debe reservarse exclusivamente para la certificación final de la obra.

La respuesta a esta pregunta se encuentra en el artículo 160.2 del RGLCAP, según el cual, las variaciones que corresponden al “exceso de mediciones” del vigente artículo 242.4 i) de la LCSP “se irán incorporando a las relaciones valoradas mensuales y deberán ser recogidas y abonadas en las certificaciones mensuales”. Esta regla resulta lógica, pues en las mediciones ‘parciales’ que se efectúen con carácter mensual de la obra ejecutada carecería de sentido que se obviara la medición de las unidades efectivamente ejecutadas que superaran a las previstas en el proyecto y, realizándose la medición, parece lógico que puedan ser valoradas y abonadas. No olvidemos que la Ley trata de dar respuesta a una situación de hecho que se produce en la ejecución de las obras, en cuanto que, en los trabajos de construcción o de ingeniería civil, no nos encontramos ante la combinación exacta de elementos milimétrica, sino que estamos ante unidades que incluyen el uso de materiales con los que no se puede trabajar con esa precisión y, en consecuencia, la propia norma busca que no se provoque un perjuicio a la contratista permitiendo el abono de la obra ejecutada, con sus ‘excesos’ admisibles, junto con la correspondiente certificación mensual.

La duda se produce al introducir la LCSP el inciso referido a que el exceso de mediciones “será recogido en la certificación final de la obra” y si, tras la entrada en vigor de la Ley, el artículo 160.2 del RGLCAP quedaría derogado por oponerse a la norma legal en este aspecto.

Esta cuestión, que se pone de manifiesto en el escrito de consulta de CEACOP, la resuelve la JCCPE en el citado Informe 85/18, y se pronuncia sobre si cabría entender derogado el apartado 2 del artículo 160 RGLCAP en lo que se refiere a seguir recogiendo los excesos de mediciones en las certificaciones mensuales. LA JCCPE advierte que ninguna de las leyes anteriores a la vigente, incluido el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 2000, “aludía tampoco a la incorporación de los excesos de medición a las relaciones valoradas mensuales ni a su abono en las certificaciones mensuales. Sin embargo, tal regla sí fue recogida en el Reglamento de desarrollo de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas del año 2001”. Prosigue en su argumentación la JCCPE diciendo que:

“La regla que recoge el artículo 242 de la LCSP es taxativa sin duda y, sin embargo, a nuestro juicio no es excluyente. Ambos preceptos, el 242 LCSP y el 160.2 RGLCAP, pueden interpretarse de manera sistemática, de modo que, por un lado, la ley obligaría a incluir los excesos de medición en la certificación final de las obras con el fin de garantizar su control y el pago íntegro y no excesivo de las cantidades que representan y, por otro lado y sin perjuicio de lo anterior, el Reglamento exigiría incorporar los excesos de medición que mensualmente se vayan produciendo a las relaciones valoradas y a las certificaciones mensuales.”

En una correcta práctica por parte del órgano de contratación este sistema permitiría detallar y pagar provisionalmente la obra realmente ejecutada en cortos periodos de tiempo y también, en el momento de la certificación final, proceder a liquidar la cantidad definitiva que, como excesos de medición, se haya podido comprobar que existen a la finalización de la obra.

Por tanto, bajo nuestro criterio, la referencia contenida en la LCSP (artículo 242. 4 i)) no es contraria ni deroga lo dispuesto en el artículo 160 RGLCAP”.



De acuerdo con esta interpretación, que comparte este órgano consultivo, ambas opciones son compatibles y, como se ha dicho anteriormente, parece lógico que por parte del órgano de contratación se pueda detallar y abonar provisionalmente la obra realmente ejecutada en cortos periodos de tiempo y, también, en el momento de la certificación final, proceder a liquidar la cantidad definitiva que, como exceso de medición, se haya podido comprobar que existe a la finalización de la obra al efectuarse la medición final de la misma.

Por último, cabe aludir a lo dispuesto en el artículo 40.10 del Texto Refundido de la Ley General de La Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (TRLGHP), aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, según el cual, *“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 diez por ciento del importe de adjudicación en el momento en que esta se realice. Dicha retención se aplicará al ejercicio en que finalice el plazo fijado en el contrato para la terminación de las obras o al siguiente, según el momento en que se prevea realizar el pago de la certificación final (...)”*. Con esta previsión, el TRLGHP obliga a efectuar una retención adicional de crédito que asegure la cobertura presupuestaria para estos eventuales excesos de medición y facilita el abono de los mismos cuando éstos se lleven a la certificación final en obras plurianuales, pero no lo hace para afrontar estos gastos cuando se recojan en las certificaciones ordinarias o en el caso de obras cuyos gastos no tengan carácter plurianual. En estos últimos casos, los órganos de contratación deberán llevar a cabo los ajustes presupuestarios que correspondan, en su caso, para dar cobertura al gasto adicional de los excesos de medición en la anualidad que corresponda.

6.- La tercera cuestión que CEACOP consulta es si se requiere un acto administrativo expreso del órgano de contratación para la validación de los excesos de mediciones o basta con su reflejo en la certificación final.

La LCSP de 2017, al igual que hacía la LCSP de 2007 y el TRLCSP de 2011, regula los excesos de mediciones en el apartado correspondiente al procedimiento para la tramitación de las modificaciones del contrato de obras, pero es más explícito que la regulación anterior que se refería a que las variaciones se efectuaban *“sin necesidad de previa aprobación”*, pues la vigente Ley establece que los excesos de mediciones que cumplan con lo dispuesto en el apartado i) del artículo 242.4 *“no tendrán consideración de modificaciones”*. De esta manera queda claro que no se rigen estos excesos de medición por las normas sobre tramitación del modificado y no sólo el trámite relativo a la *“previa aprobación”* de la que se hablaba en la regulación anterior y que se mantiene en el artículo 160.1 del RGLCAP, superado en este aspecto por la propia LCSP 2017. Por lo cual, no se requiere un acto administrativo expreso del órgano de contratación para la validación del exceso de mediciones.

A lo que sí está sujeto el exceso de mediciones es al régimen general de las certificaciones y de la certificación final de obra y, en consecuencia, le es de aplicación, junto a otros preceptos concordantes, lo dispuesto en los artículos 199.4 y 240.1 de la LCSP en cuanto a la expedición y aprobación de la certificación de obra, así como lo dispuesto en el artículo 243 de la LCSP en cuanto a la aprobación de la certificación final de obra que, en todo caso, deberá recoger el exceso de mediciones, en este caso ex artículo 242.4 i) LCSP.

Sobre esta cuestión también se pronuncia la JCCPE en el Informe 85/18 en el que responde a la siguiente cuestión, en parecidos términos a la que plantea CEACOP a este órgano consultivo: *“Al no tener el exceso de mediciones igual o inferior al 10% del precio del contrato la consideración de modificaciones ¿se pueden ejecutar directamente durante el transcurso de las obras sin previa aprobación del órgano de contratación?”*.

Indica la JCCPE, y coincide con la argumentación esta Comisión, que *“... el artículo 242.4 LCSP trata estos supuestos como excepciones a la regla de tramitación de un expediente de modificación del contrato. En esta misma línea se pronuncia el artículo 160.1 RGLCAP (...) Por tanto, parece claro que, conforme a la finalidad de la norma, en estos casos no es necesario tramitar un expediente de modificación ni tampoco obtener autorización previa del órgano de contratación. Este criterio ya fue expuesto por esta Junta Consultiva en el informe 74/2009 donde señalamos que ‘las variaciones en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto que no representen un incremento del gasto superior al 10 por 100*



del precio primitivo del contrato no requieren aprobación explícita pero sí requieren pronunciamiento acerca de si de ellas se deriva o no la necesidad de ampliar el plazo de ejecución del contrato. Si se acordara que procede la ampliación del plazo esta deberá hacerse de forma automática en forma proporcional al incremento porcentual del precio'. Obviamente debe dejarse a salvo el supuesto en que proceda un reajuste de anualidades, en cuyo caso se estará a lo establecido en el artículo 96 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas”.

7.- La última de las cuestiones formuladas por CEACOP es si puede la certificación final, por sí sola, superar el 10% del precio del contrato inicial, dado que el artículo 242.4 solo establece que la variación se recoja en dicha certificación sin imponer un límite específico a la misma.

En su argumentación a esta cuestión, CEACOP expone que “*el artículo menciona que la variación se recoge en la certificación final de la obra, pero no establece expresamente que esta certificación, por sí sola, no pueda superar el 10% del precio del contrato inicial*” y, a partir de aquí se plantea “*si la certificación final puede, por sí misma, superar dicho límite o si este debe calcularse en función del conjunto de las certificaciones parciales previas y no superar el 10% de la certificación última ordinaria o alternativamente del contrato*. La asociación empresarial plantea que este caso se puede dar “*si durante la obra se realiza la práctica de no certificar las mediciones que superan a las proyectadas, pero en cambio, [sí] las que su medición real es menor, si se queda saldo libre*”.

El artículo 242.4 i) establece que el exceso de mediciones será recogido en la certificación final de la obra y que ese exceso no debe significar un incremento global del gasto superior al 10 por ciento del precio del contrato inicial, es decir, del importe de adjudicación del contrato, por lo que, en principio, la certificación final no parece que vaya a asumir un exceso de medición de más de un 10 por ciento. Sin embargo, la consulta parece referirse a la viabilidad jurídica de una certificación final de obra que supere el límite del 10 por ciento del precio del contrato debido a que los “defectos” de medición que compensarían los “excesos” hubieran sido documentados en las certificaciones ordinarias y no se hubiera producido su compensación en la certificación final.

Para dar contestación a esta última cuestión hay que partir de una interpretación favorable a la compensación de “excesos” y “defectos” de mediciones en la aplicación del artículo 242.4 i) ya que, si bien la LCSP de 2017 utiliza únicamente la expresión “excesos de medición”, ésta ha de entenderse como la forma habitual que se ha venido utilizando en la contratación pública para este tipo de variaciones en el objeto del contrato, y que la regulación no ha cambiado al respecto, tal y como expresa el citado informe 85/18 de la JCCPE.

Dicho lo cual, esta Comisión considera que del literal del artículo 242.4 i) se concluye que la limitación del 10 por ciento debe entenderse aplicable al conjunto del gasto del contrato, no de la certificación final, tanto en el fondo como en la forma, de manera que el documento de la certificación podría llegar a superar el importe del 10 por ciento en casos determinados, como se plantea en la consulta, no existiendo prohibición legal alguna que imposibilite esta cuestión.

Además de esta argumentación del literal de la Ley, deben tenerse en cuenta las consideraciones realizadas en el presente informe, según las cuales continúa siendo de aplicación lo dispuesto en el artículo 160.2 del RGLCAP que permite la incorporación de las variaciones sobre las unidades ejecutadas, tanto en las relaciones valoradas mensuales como en la certificación final de obra. Igualmente, hay que atender al carácter de los abonos de las certificaciones ordinarias como “pagos a cuenta sujetos a las rectificaciones y variaciones que se produzcan en la medición final y sin suponer en forma alguna, aprobación y recepción de las obras que comprenden”, conforme a lo dispuesto en el artículo 240.1 de la LCSP.

Todo ello sin perjuicio de que quede documentada debidamente la compensación entre excesos y defectos de mediciones en la medición general del contrato y en la valoración que acompaña a la certificación final



de obra. En este sentido, cabe hacer alusión nuevamente al informe 85/18 de la JCCP, y a la interpretación sistemática de LCSP y RGLCAP, antes citada, de modo que, *“por un lado, la ley obligaría a incluir los excesos de medición en la certificación final de las obras con el fin de garantizar su control y el pago íntegro y no excesivo de las cantidades que representan y, por otro lado y sin perjuicio de lo anterior, el Reglamento exigiría incorporar los excesos de medición que mensualmente se vayan produciendo a las relaciones valoradas y a las certificaciones mensuales.”*

III.-CONCLUSIONES

PRIMERA. - El límite del 10 por ciento al que hace referencia el artículo 242.4 i) se aplica de una manera global sobre el conjunto de las unidades realmente ejecutadas, por lo que puede haber partidas con más del 10 por ciento de incremento, siempre que el total del contrato no lo exceda.

SEGUNDA. - El exceso de mediciones, de acuerdo con lo establecido en los artículos 242.4 i) LCSP y 160.2 RGLCAP, respectivamente, podrá recogerse en las certificaciones ordinarias y/o también en la certificación final de la obra. No cabe considerar derogado implícitamente el contenido del artículo 160.2 RGLCAP por el artículo 242.4 i) LCSP, es más, ambas opciones son compatibles y parece lógico que por parte del órgano de contratación se pueda medir, valorar y pagar la obra realmente ejecutada conforme se vaya ejecutando y, también, en el momento de la certificación final, proceder a liquidar la cantidad definitiva que, como exceso de medición, se haya podido comprobar que existe a la finalización de la obra al efectuarse la medición final de la misma.

TERCERA. - No se rigen los excesos de medición por las normas sobre tramitación del modificado, por lo que no se requiere un acto administrativo expreso del órgano de contratación para la validación de los excesos de mediciones. A lo que sí está sujeto el exceso de mediciones es al régimen general de las certificaciones y de la certificación final de obra y, en consecuencia, le es de aplicación, junto a otros preceptos concordantes, lo dispuesto en los artículos 199.4 y 240.1 de la LCSP en cuanto a la expedición y aprobación de la certificación de obra, así como lo dispuesto en el artículo 243 de la LCSP en cuanto a la aprobación de la certificación final de obra que, en todo caso, deberá recoger el exceso de mediciones, en este caso ex artículo 242.4 i) LCSP.

CUARTA. - El artículo 242.4 LCSP establece que el exceso de mediciones será recogido en la certificación final de la obra y el mismo no puede significar un incremento global del gasto superior al 10 por ciento del precio de adjudicación del contrato. Siempre y cuando se cumpla la regla anterior, la certificación final de obra podría superar el 10 por ciento del contrato cuando exista una compensación entre excesos y defectos de medición y estos últimos se hayan incorporado a la correspondiente certificación ordinaria en lugar de hacerlo en la certificación final. No obstante, esta compensación deberá documentarse en la tramitación de la certificación final de obra.

Es todo cuanto se ha de informar