

PROPUESTA DE INFORME DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DE CANARIAS ANTE LA SOLICITUD DE LA ASOCIACIÓN DE EMPRESARIOS CONSTRUCTORES Y PROMOTORES DE LA PROVINCIA DE LAS PALMAS SOBRE EL CRITERIO INTERPRETATIVO EN RELACIÓN CON EL ABONO DE LOS EXCESOS DE MEDICIÓN EN LAS CERTIFICACIONES ORDINARIAS DE LOS CONTRATOS DE OBRAS.

ANTECEDENTE

Por la Presidencia de la Asociación de Empresarios Constructores y Promotores de la provincia de Las Palmas, se presenta escrito de fecha 3 de junio de 2026, dirigido a la Dirección General de Patrimonio y Contratación del Gobierno de Canarias, en el que se solicita el criterio interpretativo de esta Junta Consultiva en relación con el tratamiento que determinadas instituciones vienen aplicando al abono de los excesos de medición durante la ejecución de los contratos de obras.

La consulta parte de la previsión contenida en el artículo 242.4.i) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, conforme a la cual no tienen la consideración de modificaciones contractuales los excesos de medición que, durante la correcta ejecución de la obra, consistan exclusivamente en la variación del número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, siempre que globalmente no representen un incremento del gasto superior al 10 por ciento del precio inicial del contrato, añadiendo dicho precepto que el exceso de mediciones será recogido en la certificación final de la obra.

El escrito pone de manifiesto la duda interpretativa relativa a si la mención legal a la certificación final impide que los excesos de medición puedan incorporarse y abonarse en las certificaciones ordinarias mensuales, a la vista de lo previsto en el artículo 160.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

En virtud de lo expuesto, se solicita informe en relación con la siguiente cuestión: si resulta jurídicamente procedente incorporar y abonar los excesos de medición en las certificaciones ordinarias mensuales o si, por el contrario, su abono debe diferirse necesariamente a la certificación final de la obra.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. Régimen jurídico y naturaleza de los excesos de medición en el contrato de obras.

El artículo 242.4.i) de la LCSP delimita los excesos de medición como una figura propia de la ejecución del contrato de obras y excluye expresamente su consideración como modificación contractual cuando concurren acumulativamente los siguientes requisitos: que la variación se produzca durante la correcta ejecución de la obra; que recaiga exclusivamente sobre el número de unidades realmente ejecutadas respecto de las previstas en las mediciones del proyecto; y que, en cómputo global, no represente un incremento del gasto superior al 10 por ciento del precio inicial del contrato.



Esta configuración responde a la dificultad técnica de que los proyectos de obra alcancen una precisión absoluta en todas sus mediciones. Así lo ha destacado la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 231/2024, de 29 de enero de 2024, ECLI:ES:TSJCAT:2024:310, al señalar que el exceso de mediciones permite un margen de desviación en las unidades ejecutadas sobre las mediciones del proyecto, hasta el límite legal del 10 por ciento del precio inicial, sin que tal diferencia tenga la consideración de modificación contractual.

Por tanto, siempre que se mantengan dentro de los límites materiales y cuantitativos establecidos en el artículo 242.4.i) de la LCSP, los excesos de medición no requieren la tramitación de un expediente de modificación contractual, sin perjuicio de las exigencias de control, medición, acreditación y financiación que resulten aplicables conforme a la normativa contractual y presupuestaria.

La consecuencia jurídica de esta previsión es doble. De una parte, el exceso de medición queda sometido a un régimen singular, distinto del propio de las modificaciones contractuales, por expresa decisión del legislador. De otra, su admisión queda condicionada al estricto respeto de los límites que definen la figura, de manera que no cabe reconducir a este cauce variaciones que impliquen nuevas prestaciones, unidades no previstas o alteraciones cualitativas del proyecto.

Segunda. Interpretación sistemática del artículo 242.4.i) de la LCSP y del artículo 160.2 del RGLCAP.

La cuestión central consiste en determinar si la expresión *“será recogido en la certificación final de la obra”*, contenida en el artículo 242.4.i) de la LCSP, excluye el abono de los excesos de medición en certificaciones ordinarias. A juicio de esta Junta, dicha expresión no debe interpretarse de forma aislada ni con efecto derogatorio tácito del régimen reglamentario, sino de manera sistemática con el artículo 160.2 del RGLCAP, en tanto este precepto regula precisamente la forma de incorporación de las variaciones de medición a las relaciones valoradas y certificaciones durante la ejecución de la obra.

El artículo 160.2 del RGLCAP establece que las variaciones consistentes en la alteración del número de unidades realmente ejecutadas, respetando el límite previsto, *“se irán incorporando a las relaciones valoradas mensuales y deberán ser recogidas y abonadas en las certificaciones mensuales”*, o, con cargo al crédito adicional correspondiente, en la certificación final, una vez cumplidos los trámites reglamentarios.

La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en su Informe 85/2018, ha considerado expresamente que la previsión del artículo 242.4.i) de la LCSP no deroga ni excluye lo dispuesto en el artículo 160.2 del RGLCAP. Conforme a dicha doctrina, ambos preceptos pueden integrarse de forma coherente: la LCSP impone que los excesos de medición se recojan en la certificación final a efectos de control y liquidación definitiva, mientras que el RGLCAP permite su incorporación y abono provisional en las certificaciones mensuales, en función de la obra realmente ejecutada.

La doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado parte, por tanto, de que la certificación final cumple una función de cierre, comprobación y liquidación definitiva, pero no desplaza necesariamente el régimen de certificaciones ordinarias previsto reglamentariamente para





la obra efectivamente ejecutada. Esta interpretación evita atribuir al inciso final del artículo 242.4.i) de la LCSP un alcance que el propio precepto no expresa: el de diferir imperativamente todo abono hasta la finalización de la obra.

Esta interpretación se ve reforzada por el Informe 49/2021 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, relativo a la asunción por la empresa contratista de los excesos de medición. En dicho informe se recuerda que los excesos de medición se encuentran regulados en el artículo 242.4.i) de la LCSP y en el artículo 160 del RGLCAP, y se rechaza que puedan trasladarse a la empresa contratista, como criterio de adjudicación, costes que el régimen legal atribuye a la entidad contratante cuando respondan a la ejecución real de unidades previstas dentro de los límites legalmente permitidos. Ello confirma que la figura no opera como una mejora que pueda ofertarse ni como un mecanismo de alteración del régimen económico del contrato, sino como una consecuencia de la medición efectiva de unidades ya previstas en el proyecto.

Coincide también con nuestras conclusiones el 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, de la Comisión Consultiva de la Contratación Pública de la Junta de Andalucía.

“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.”

Debe añadirse que la Abogacía General del Estado, en informe publicado en los Anales de la Abogacía General del Estado de 2024 sobre la procedencia de incluir los excesos de mediciones en el límite cuantitativo de los modificados contractuales, parte igualmente de la vigencia del artículo 160.2 del RGLCAP y de la doctrina del Informe 85/2018 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, concluyendo que los excesos de medición no tienen que computarse en el límite legalmente previsto para las modificaciones contractuales, precisamente porque no tienen la consideración de modificaciones.

Tercera. Alcance de la certificación final y naturaleza provisional de los abonos mensuales.

La obligación de recoger los excesos de medición en la certificación final no equivale a imponer que su abono deba producirse exclusivamente en ese momento. La certificación final cumple una función de comprobación, regularización y liquidación definitiva de la obra ejecutada, de modo que permite verificar el resultado global de las mediciones y efectuar, en su caso, las rectificaciones que procedan respecto de los pagos a cuenta realizados durante la ejecución.

Las certificaciones ordinarias, por su parte, tienen naturaleza de pagos a cuenta vinculados a la obra efectivamente ejecutada. Por ello, la incorporación mensual de los excesos de medición que se vayan produciendo, siempre dentro de los límites del artículo 242.4.i) de la LCSP y con arreglo





al artículo 160.2 del RGLCAP, permite reflejar la realidad de la ejecución y evitar que la empresa contratista soporte una financiación temporal de unidades de obra efectivamente realizadas, previstas en el proyecto y necesarias para la correcta ejecución del contrato.

Esta conclusión no elimina las potestades de control de la Administración ni las funciones de fiscalización que correspondan. Al contrario, exige que cada certificación refleje de forma diferenciada, motivada y comprobable las unidades realmente ejecutadas; que se respete el límite global del 10 por ciento del precio inicial del contrato; que exista crédito adecuado y suficiente; y que la certificación final permita verificar si los importes abonados provisionalmente se ajustan a la medición definitiva de la obra.

En consecuencia, el abono mensual de los excesos de medición no puede entenderse como una aprobación definitiva e incondicionada de tales importes, sino como un pago a cuenta sometido a la comprobación final de la obra, a las rectificaciones que procedan y al cumplimiento de los requisitos de control material, técnico, presupuestario y contable aplicables.

Cuarta. Límites, cautelas y documentación justificativa.

La posibilidad de incorporar y abonar excesos de medición en certificaciones mensuales queda condicionada a que no se desnaturalice la figura. No puede utilizarse para introducir unidades de obra nuevas, alterar el proyecto en términos sustantivos, modificar la naturaleza del contrato, encubrir prestaciones adicionales ni eludir la tramitación de una modificación contractual cuando concurren los presupuestos de los artículos 203 y siguientes de la LCSP.

En consecuencia, cuando la variación no se limite al número de unidades realmente ejecutadas de partidas ya previstas en el proyecto, cuando implique precios nuevos fuera de los supuestos legalmente admitidos o cuando el incremento global exceda del 10 por ciento del precio inicial del contrato, no podrá acudirse al régimen de los excesos de medición del artículo 242.4.i) de la LCSP, debiendo analizarse, en su caso, la procedencia de tramitar la correspondiente modificación contractual conforme al régimen legal aplicable.

Asimismo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 231/2024, de 29 de enero de 2024, siguiendo la doctrina del Informe 49/2021 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, rechaza la configuración de mejoras o criterios de adjudicación que trasladen a la empresa contratista la asunción de excesos de medición o de determinados costes derivados de la ejecución de la obra, por resultar contraria al régimen legal de distribución de riesgos y costes previsto para el contrato de obras.

A efectos prácticos, la entidad contratante deberá extremar la trazabilidad de la medición, diferenciando en las relaciones valoradas las unidades previstas inicialmente, las unidades realmente ejecutadas y las variaciones que se imputen a excesos de medición. Esta exigencia se justifica tanto por el límite cuantitativo del artículo 242.4.i) de la LCSP como por la función de comprobación que corresponde a la certificación final.



CONCLUSIONES

Primera. Los excesos de medición previstos en el artículo 242.4.i) de la LCSP no tienen la consideración de modificaciones contractuales cuando consisten exclusivamente en la variación del número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, durante la correcta ejecución de la obra, y siempre que no supongan globalmente un incremento del gasto superior al 10 por ciento del precio inicial del contrato.

Segunda. La previsión legal de que dichos excesos sean recogidos en la certificación final de la obra no impide su incorporación y abono en las certificaciones ordinarias mensuales, siempre que se cumplan los requisitos legales, reglamentarios, técnicos, presupuestarios y de fiscalización aplicables. Esta interpretación resulta de la integración sistemática del artículo 242.4.i) de la LCSP con el artículo 160.2 del RGLCAP.

Tercera. Los abonos que se practiquen en certificaciones mensuales tienen naturaleza provisional o de pagos a cuenta, sin perjuicio de la comprobación, regularización y liquidación definitiva que proceda en la certificación final de la obra, en la que deberán recogerse los excesos de medición existentes y, en su caso, las rectificaciones que resulten procedentes respecto de las cantidades previamente certificadas.

Cuarta. La incorporación y abono mensual de excesos de medición exige que estos se encuentren debidamente medidos, acreditados y diferenciados en las relaciones valoradas y certificaciones, que exista crédito adecuado y suficiente, que se respete el límite global del 10 por ciento del precio inicial del contrato y que no se utilice esta figura para introducir unidades nuevas, alterar sustancialmente el proyecto o eludir el régimen de modificación contractual previsto en la LCSP.

Quinta. No resulta conforme con el régimen legal del contrato de obras trasladar a la empresa contratista, mediante criterios de adjudicación o cláusulas de asunción de costes, la obligación de soportar los excesos de medición que, dentro de los límites del artículo 242.4.i) de la LCSP, correspondan a unidades realmente ejecutadas y previstas en el proyecto, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran exigirse, en su caso, por defectos del proyecto conforme a la normativa aplicable.

Por todo lo expuesto y teniendo en cuenta las observaciones formuladas, se emite el presente informe, que se eleva a la Junta Consultiva de Contratación Pública de Canarias para su valoración, en cuanto órgano competente para informar sobre todas las cuestiones relacionadas con la contratación pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53.1 del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, aprobado por el Decreto 107/2024, de 31 de julio.

En Canarias, a la fecha de la firma digital.

El Presidente de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Canarias
Juan Domingo Cabrera Delgado

Página 5 | 5