



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

DIRECCION GENERAL DEL PATRIMONIO
DEL ESTADO

SECRETARÍA DE LA JUNTA CONSULTIVA
DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO

La Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha aprobado, en su sesión de 3 de julio de 2025, el siguiente informe:

Informe 26/25

Materia: Proyecto de Orden Ministerial por la que se regulan el ámbito de actuación y funciones de la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

ANTECEDENTES

La Secretaria General Técnica del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible ha dirigido petición de informe a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en relación al proyecto de Orden Ministerial que se transcribe a continuación:

“ORDEN /.../2024, DE ... DE ..., POR LA QUE SE REGULAN EL ÁMBITO DE ACTUACIÓN Y LAS FUNCIONES DE LA SUBDIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL DE CALIDAD E INSPECCIÓN TÉCNICA DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE

El Real Decreto 799/2005, de 1 de julio, regula las Inspecciones Generales de Servicios de los Departamentos ministeriales, y en su disposición adicional tercera establece que al Ministerio de Fomento le corresponden las funciones relativas al análisis y control de la obra pública de competencia del Departamento, en sus aspectos técnico, funcional y administrativo.

Con fecha 13 de enero de 2015 se publicó en el «Boletín Oficial del Estado» la Orden FOM/2564/2014, de 26 de diciembre, por la que se regulan el ámbito de actuación y las funciones de la Subdirección General de Inspección de Servicios y Obras del Ministerio de Fomento, orden que especificaba las actuaciones concretas para ésta, estructurada mediante las áreas funcionales de inspección de servicios e inspección de obras. Con la publicación del Real Decreto 308/2022, de 3 de mayo, por el que se modifican el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, y el Real



Decreto 645/2020, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana estas áreas funcionales quedaron separadas en las Subdirecciones Generales de Inspección de los Servicios y Atención al Ciudadano e Inspección de Obras.

El mencionado Real Decreto 308/2022, recogía en su artículo 16, como órgano directivo dependiente de la Subsecretaría del Departamento, la Dirección General de Organización e Inspección, a la que se atribuyen, entre otras, las funciones, cuyo ejercicio corresponde a la Subdirección General de Inspección de Obras, unidad administrativa que dicho Real Decreto crea, dependiente de dicha Dirección General.

Posteriormente con fecha 5 de abril de 2023 fue publicado en el BOE el Real Decreto 250/2023, de 4 de abril, por el que se modifican el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, y el Real Decreto 645/2020, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, y en el mismo desaparece la anterior Subdirección General de Inspección de Obras, para transformarse en la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica, que ve ampliadas sus funciones y cometidos a todo tipo de contratos vinculados a la infraestructura del transporte, y a todas sus fases, y no sólo a los de obra, a los que se circunscribía la actuación de la antigua Inspección de Obras.

Finalmente con la publicación del Real Decreto 253/2024, de 12 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, y se modifica el Real Decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, por la que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, se establecen las funciones asignadas a la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica, que abarcan a todo tipo de contratos u otros instrumentos jurídicos análogos, vinculados con el sector del transporte, especificando en la letra t) de su artículo 15.1 las mencionadas funciones.

Con la puesta en marcha de los mecanismos de control asociados a la ejecución de fondos Next Generation, se ha puesto de manifiesto la necesidad de ampliar la forma de seguimiento de los proyectos de ejecución de cualquier tipo de fondos, añadiendo un nuevo enfoque a los controles ya existentes.



Una parte muy relevante del presupuesto ordinario del Ministerio está dedicado a la contratación de obras, característica que también se extiende a los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), ejecutados tanto directamente por el Departamento como a través de las entidades dependientes. Y es en ese contexto, y a la vista de la experiencia acumulada en la gestión de estos procedimientos, donde se produce la modificación de la tradicional Inspección de obras, ampliando su contenido.

En un escenario como el actual, de permanente incremento de controles de la ejecución presupuestaria por parte de instituciones y organismos a diferentes niveles, que recalcan la necesidad de realizar evaluaciones ex ante y ex post del impacto de los proyectos, resulta de vital importancia dotar a los contratos de obra pública y demás necesarios para la puesta en marcha de la infraestructura del transporte, tanto del Departamento como de sus entidades dependientes, de un sistema de control integral que garantice la realización de un seguimiento de la calidad de la gestión durante todas las fases del proceso, partiendo de una auditoría inicial de riesgos para avanzar hacia el establecimiento de planes de mitigación que sean objeto de supervisión posterior para verificar su cumplimiento.

Es en este marco en el que el Real Decreto 250/2023, de 24 de abril, modificó la estructura del Ministerio y creó la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica, que asume y amplía las funciones de la antigua Subdirección General de Inspección de Obras reforzando su capacidad de seguimiento integral de toda la vida del correspondiente contrato, tanto del Departamento como del sector público institucional dependiente.

El objetivo del cambio es elevar la orientación de los controles, pasando de una orientación meramente correctiva, a otra de carácter preventivo y proactivo, además de incorporar el asesoramiento y auditoría funcional a los gestores.

Junto a las funciones vinculadas directamente a los proyectos, la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica debe incrementar sus actuaciones, incorporando la sistematización de la información y su análisis para la toma de decisiones por parte de los superiores jerárquicos. Así, además de cualquier otra actuación que le sea requerida por la



persona titular del Departamento, en el primer semestre de cada año, se elevará al titular del Departamento Ministerial, un informe resumen anual relativo a las actuaciones realizadas.

Para el desarrollo de este nuevo enfoque deben implementarse nuevas actuaciones que permitan el seguimiento y análisis integral de las fases de preparación, ejecución, recepción y liquidación de los procedimientos contractuales de las actuaciones, con el objetivo de aportar recomendaciones a los diferentes órganos gestores dependientes del Ministerio, que contribuyan a mejorar la gestión de sus contratos en términos de eficacia y eficiencia y a minimizar los riesgos asociados a la tramitación.

Se implementan, en consecuencia, un conjunto de actuaciones nuevas, complementarias entre sí, que, una vez puestas en marcha, permitirán la mejora de la gestión a través del análisis continuo de los proyectos y el control de calidad de los contratos y su ejecución, así como la rendición de cuentas ante el titular del Departamento y los máximos responsables de los organismos gestores.

En orden a mejorar la eficiencia de la propia organización y evitar caer en una reiteración de controles internos que pudiesen llegar a dificultar en exceso la actividad de los organismos y direcciones generales, se establecen umbrales presupuestarios a algunas actuaciones descritas en esta orden. Las referidas actuaciones en los contratos que no alcancen los umbrales establecidos se llevarán a cabo mediante muestreo y auditorías específicas sobre conjuntos homogéneos o tipos de contratos de acuerdo con lo establecido en esta orden. Eventualmente los órganos de contratación podrán solicitar motivadamente a la Subdirección General de Control de la Calidad e Inspección Técnica la realización de las actuaciones mencionadas.

Por otro lado, la disposición final segunda del Real Decreto 253/2024, de 12 de marzo, que desarrolla la actual estructura del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, faculta al titular del departamento para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución del mismo.

Por todo lo expuesto, resulta necesario concretar y desarrollar las funciones atribuidas a la Subdirección de Control de Calidad e Inspección Técnica, mediante la presente Orden, ajustadas



al nuevo marco jurídico y la consiguiente derogación de la Orden Ministerial 2564/2014, de 26 de diciembre, al resultar suficiente la regulación establecida en el Real Decreto 799/2005, de 1 de julio, respecto de la función de la inspección general de servicios del Departamento.

En su virtud, con la aprobación previa del Ministro de Transformación Digital y Función Pública, dispongo:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto y ámbito.

1. Esta Orden tiene por objeto regular el ejercicio de las funciones atribuidas a la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible por el artículo 15.1.t) del Real Decreto 253/2024, de 12 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, y se modifica el Real Decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

2. El ámbito de actuación de la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica se extiende a todos los servicios centrales y periféricos del Departamento y a todos los organismos públicos, entes, entidades y sociedades estatales adscritos o dependientes del mismo, mediante el seguimiento y evaluación de la gestión de los contratos y demás instrumentos jurídicos análogos vinculados al ámbito del sector del transporte que aquéllos celebren, mediante el análisis y control de calidad de los aspectos legales, técnicos, funcionales y administrativos, en todas sus fases, con independencia del régimen jurídico y la calificación del contrato, ya se trate de contratos de obras, de concesión de obras, de concesión de servicios, de suministros, de servicios, mixtos, de convenios para la ejecución de actuaciones, de encomiendas de gestión o de colaboración entre el sector público y el sector privado, sin perjuicio de las competencias de otros órganos sectoriales en la materia.

Artículo 2. Planes anuales de actuaciones.

1. La actuación de la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica se someterá a una planificación anual, que deberá ser aprobada por la persona titular de la



Subsecretaría del Departamento a propuesta de la Dirección General de Organización e Inspección.

2. Los planes anuales de actuaciones contendrán una previsión de las actuaciones ordinarias y extraordinarias que se pretendan informar, así como de las auditorías y seguimientos integrales que se prevean realizar.

3. En los planes anuales de actuaciones se priorizará el seguimiento, análisis control y evaluación de la gestión de los contratos, convenios y acuerdos señalados en el artículo 1 de esta Orden que se consideren más relevantes atendiendo a los siguientes criterios:

a) La magnitud o importancia económica, social o ambiental de los mismos.

b) Los que aporten novedades o innovaciones tecnológicas o en los ámbitos de la contratación.

c) Los que puedan suponer unos mayores riesgos en la gestión de los procesos administrativos y contractuales.

d) Aquellos que puedan afectar más a los usuarios de los servicios públicos prestados o a prestar en el futuro.

4. Sin perjuicio de la actuación prevista en los planes de actuaciones, la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica podrá desarrollar actuaciones no previstas en los mismos cuando así lo ordene el titular del Departamento o de la Subsecretaría.

Artículo 3. Informes anuales.

1. La Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica, en el primer semestre de cada año, emitirá informes, que se elevarán por la Dirección General de Organización e Inspección a las direcciones generales y a las entidades del sector público institucional adscritas o dependientes del Departamento, relativos a las actuaciones realizadas en cada uno de ellos, en el que se recoja su análisis sobre el grado de eficacia, eficiencia y adecuación de los procedimientos, sobre el seguimiento de la variación que se aprecie entre el coste de adjudicación de los contratos y su liquidación, y cuantas propuestas de mejora de los procedimientos de contratación considere convenientes.

2. La Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica, en el primer semestre de cada año, elevará, a través de la Dirección General de Organización e Inspección, un informe a la persona titular del Departamento relativo a las actuaciones realizadas, en el que se recoja su análisis sobre el grado de eficacia, eficiencia y adecuación de los procedimientos, sobre el



seguimiento de la variación que se aprecie entre el coste de adjudicación de los contratos y su liquidación, y cuantas propuestas de mejora de los procedimientos de contratación considere convenientes.

CAPÍTULO II

Funciones

Artículo 4. Actuaciones de seguimiento integral.

1. La Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica inspeccionará los procesos de contratación, el cumplimiento de las condiciones técnicas y la conformidad de la ejecución de los contratos, convenios y acuerdos con los proyectos, pliegos de cláusulas y demás documentación que sirvieran de base para su adjudicación, en todas las actuaciones en marcha que, de acuerdo con el Plan Anual de Actuaciones, sean sometidas a seguimiento integral.

2. Se elaborarán informes semestrales de seguimiento de los contratos, convenios y acuerdos de aquellas actuaciones que el plan anual prevea que sean sometidos a seguimiento integral, verificando el correcto desarrollo de estos y pudiendo concluir con observaciones y recomendaciones al órgano gestor.

3. Se elaborarán informes finales de los contratos, convenios y acuerdos de las actuaciones en marcha sometidas a seguimiento integral, tras la liquidación de estos, pudiendo concluir con observaciones y recomendaciones al órgano gestor.

Artículo 5. Actuaciones de auditoría.

1. La Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica auditará los procesos de contratación y ejecución de tipos homogéneos de contratos, convenios o acuerdos propuestos por las unidades responsables de su gestión o por la persona titular de la Subsecretaría del Departamento, en cumplimiento de lo que establezca su Plan Anual de Actuaciones.

2. El ámbito de la auditoría se podrá determinar mediante una evaluación de riesgos elaborada con la unidad responsable del contrato, convenio o acuerdo auditado en colaboración con la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica.

3. La auditoría analizará los procedimientos internos de contratación y ejecución de los contratos, convenios o acuerdos auditados, así como el ajuste de la operativa de la unidad a los mismos.



4. El informe de auditoría versará sobre la gestión de los contratos, el cumplimiento de sus objetivos y las causas de las posibles desviaciones, pudiendo concluir en recomendaciones al órgano gestor sobre la gestión de los contratos, convenios o acuerdos objeto de auditoría.

Artículo 6. Informes relativos a las actuaciones de emergencia.

1. La Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica informará los actos de los órganos de contratación o los poderes adjudicadores que declaren actuaciones de emergencia, en el plazo de diez días hábiles desde su entrada en la Subdirección.

2. El órgano gestor, sin perjuicio de la adopción de las medidas inmediatas que resulten necesarias para evitar o minorar los riesgos existentes, remitirá la correspondiente solicitud con el acuerdo de declaración de emergencia en el menor plazo posible desde el momento en que se produzcan los hechos que motivan la situación de emergencia, con todos los detalles disponibles sobre sus circunstancias y las obras o actuaciones que se derivan, con independencia del importe de estas.

A la vista de la información recibida, la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica determinará si procede la emisión de informe en cumplimiento de lo que establezca el Plan Anual de Actuaciones. En el supuesto de que no proceda la emisión del informe, se acordará motivadamente y se dará traslado al órgano gestor.

3. El informe a emitir versará sobre la adecuación y alcance de las actuaciones propuestas a lo exigido por el artículo 120 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 y que, conforme al mismo, se limiten a lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para prevenir o remediar los daños derivados de la situación de emergencia, considerando además la eficiencia del gasto público.

El informe, en su caso, se incorporará a las actuaciones previstas en el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, o, en el caso de los contratos regulados por el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales, a las que determinen sus respectivas normas de aplicación.



Artículo 7. Actuaciones de comprobación del replanteo en ejecución de obras.

1. La Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica recibirá la comunicación relativa al inicio de la ejecución de las obras, en los contratos, sean del tipo que sean, que las incluyan, así como información acerca de las incidencias que, en su caso, impidan el inicio.
2. El órgano gestor correspondiente informará a la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica, al menos con diez días de antelación, de la fecha en que realizará la comprobación del replanteo, a la que podrá asistir un representante de ésta, si se estima oportuno.
3. Las observaciones formuladas por el inspector técnico designado por la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica, si se producen, serán recogidas en el acta de comprobación del replanteo.

Artículo 8. Actuaciones en la modificación de contratos.

1. La Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica informará las propuestas de modificación de contratos de obras, de servicios, de suministros, de concesiones de obras o servicios y mixtos con independencia de su calificación y cuyo valor estimado sea igual o superior a los umbrales que la ley establece para los contratos de regulación armonizada de acuerdo con lo dispuesto en el Plan Anual de Actuaciones.

En el supuesto de que el valor estimado no alcance dicha cifra, el órgano gestor, si lo estima conveniente, podrá solicitar a la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica motivadamente que emita su informe.

Las propuestas de modificación de contratos cuyo valor estimado sea inferior a los umbrales que la ley establece para los contratos de regulación armonizada, serán informadas por la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica según muestreo, cuyo tamaño se determinará en el Plan Anual de Actuaciones. Para ello los órganos de contratación trasladarán a esta unidad todas las propuestas de modificación tramitadas en sus respectivos ámbitos.

2. El órgano gestor remitirá la propuesta de modificación acompañada de la justificación, descripción y valoración de la dirección del contrato y, en el caso de obras, de un informe de la Oficina de Supervisión o unidad técnica equivalente que actuó sobre el proyecto inicial, en el que se valoren pormenorizadamente las actuaciones que se incluyen en cuanto a la oportunidad y racionalidad de las modificaciones planteadas, la posible responsabilidad del redactor del



proyecto inicial derivada de su elaboración, o de los contratistas de las obras y servicios vinculados, así como la idoneidad y justificación de los nuevos precios que, en su caso, se incorporen y su coherencia en relación con los del contrato vigente.

A la vista de la documentación remitida, la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica determinará si procede la emisión de informe de acuerdo con el Plan Anual de Actuaciones. En el supuesto de que no proceda, se acordará motivadamente y se dará traslado al órgano gestor.

Artículo 9. Actuaciones de reconocimiento, comprobación y recepción de contratos.

1. La Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica participará en las actuaciones de reconocimiento, comprobación y recepción de los contratos ejecutados cuyo valor estimado sea igual o superior a los umbrales que la ley establece para los contratos de regulación armonizada de acuerdo con el Plan Anual de Actuaciones.

Las actuaciones de reconocimiento, comprobación o recepción de contratos cuyo valor estimado sea inferior a los umbrales que la ley establece para los contratos de regulación armonizada, serán realizadas por la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica mediante muestreo, cuyo tamaño se determinará en el Plan Anual de Actuaciones.

En cualquier caso, en el supuesto de que el valor estimado no alcance la cifra correspondiente a los umbrales que la ley establece para los contratos de regulación armonizada, el órgano gestor, si lo estima conveniente, podrá solicitar motivadamente a la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica que realice las actuaciones correspondientes.

2. Los órganos y entidades señalados en el artículo 1 de esta orden, comunicarán a la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica la previsible actuación de reconocimiento, comprobación o recepción de contratos con una antelación mínima de un mes respecto a la finalización prevista, con independencia de la calificación del contrato.

A la vista de la comunicación recibida, la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica determinará si actuará en ella o si, tras el análisis de la información disponible, acuerda motivadamente que la recepción del contrato sea realizada por quien designe la entidad proponente.

3. El reconocimiento, comprobación y recepción de los contratos ejecutados, conforme se establece en la legislación, se hará mediante un acto formal y positivo, con firma de la correspondiente acta, por parte de los convocados asistentes a la misma.



Formarán parte de dicha acta, además de las posibles observaciones que proceda incluir en la misma, los distintos documentos y certificados anejos relativos a las actuaciones realizadas, que serán redactados y firmados por sus responsables, teniendo en cuenta que el acto de reconocimiento, comprobación o recepción, tal como se contempla en la legislación contractual, es independiente y previo a la de medición, certificación final o liquidación.

El inspector técnico designado por la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica actuará como representante de la Administración contratante.

Artículo 10. Actuaciones en la certificación final y liquidación de los contratos.

1. El órgano gestor remitirá a la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica la documentación acreditativa de que se ha practicado la certificación final y liquidación de los contratos que hayan sido sometidos a las actuaciones contempladas en los artículos 8 y 9, incluyéndose el detalle de la medición final, cuyas desviaciones con el contrato vigente y con el inicial, si este sufrió modificaciones, vendrán justificadas adecuada y pormenorizadamente en un informe de la Oficina de Supervisión o unidad responsable de su aprobación.

2. La Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica analizará la documentación recibida con la finalidad de elaborar los informes anuales a que se refiere el artículo 3 de esta Orden.

CAPÍTULO III

Ejercicio de las funciones

Artículo 11. Desarrollo de las funciones.

1. Las funciones de la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica se desarrollarán mediante la práctica de visitas de inspección y análisis documental, y culminarán con la emisión de informes, por parte de la persona titular de la misma.

Para el desarrollo de las funciones encomendadas la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica, contará con los oportunos inspectores técnicos y el resto del personal adscrito a la misma, así como con personal especializado ajeno a la misma, cuando así lo exija una determinada actuación conforme el apartado 4 del artículo 12.

2. Las visitas de inspección se desarrollarán atendiendo a las siguientes reglas:



a) *Con carácter general, se comunicarán con anterioridad a su inicio al responsable del centro o unidad objeto de visita, así como a las personas titulares de la Presidencia o Dirección, del que dependa el centro o unidad afectada. Con carácter excepcional, cuando las circunstancias así lo requieran o aconsejen y con la autorización de la persona titular de la Dirección General de Organización e Inspección, estas visitas podrán realizarse sin aviso previo.*

b) *En el transcurso de las visitas se procederá a la recogida de la información necesaria para el cumplimiento del objetivo previsto, a cuyo efecto los funcionarios designados al efecto podrán recabar cuantos datos, informes o antecedentes resulten convenientes.*

c) *La finalización material de las visitas no será obstáculo para la posterior solicitud de otra información o la realización de comprobaciones complementarias a las unidades inspeccionadas. Cuando la situación lo requiera, la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica podrá realizar actuaciones de inspección sin desplazarse a las correspondientes dependencias, mediante la solicitud de datos, informes, antecedentes o copias de expedientes, solicitud que deberá ser atendida por la unidad requerida con celeridad y preferencia.*

3. *La Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica documentará los resultados de sus actuaciones en un informe a emitir por su titular.*

Los informes relativos a las actuaciones previstas en los artículos 4, 5, y 8, así como los contemplados en el artículo 3.1, se emitirán en dos fases, una primera como informe provisional, que será sometido a la consideración y alegaciones del órgano correspondiente, y un informe definitivo una vez analizadas dichas consideraciones y alegaciones.

El plazo máximo de audiencia para los informes provisionales relativos a modificaciones contractuales, a los que hace referencia el artículo 8 de esta Orden, será de diez días hábiles. Si en dicho plazo no se ha recibido contestación, el informe provisional, se podrá elevar a definitivo por parte de la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica.

Los informes definitivos se remitirán:

a) *Al titular del centro directivo correspondiente o presidencia de la entidad, en su caso.*

Cuando los informes definitivos se refieran a declaraciones de emergencia o propuestas de modificación de contratos y contengan observaciones, prescripciones, condicionantes o sean desfavorables, el titular del centro directivo o de la presidencia de la entidad solicitante deberá dirigirse tras su recepción a la Dirección General de Organización e Inspección, indicando si reformará su propuesta para asumir aquéllas o si, siendo éste preceptivo pero no vinculante,



mantiene su propuesta en todo o en parte, con la consiguiente justificación que se incorporará al expediente de contratación junto con el informe.

Por otra parte, cuando se detecte que, en contra de lo establecido en la presente orden, se haya aprobado una modificación de contrato sin haber recabado de la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica el informe sobre la propuesta correspondiente, se regularizará tal incidencia solicitando dicho informe, aunque sea extemporáneo, para su oportuna valoración, en todo caso, por el órgano gestor en los términos antes expuestos.

b) En todo caso, a la persona titular de la Subsecretaría del Departamento, a través de la Dirección General de Organización e Inspección.

Artículo 12. Información y cooperación.

1. Todas las autoridades y personal afectado, cualquiera que fuese su rango o categoría, ámbito territorial de actuación o naturaleza de sus competencias, deberán prestar plena colaboración para el cumplimiento de las funciones descritas.

2. Para velar por la unidad de criterios y facilitar el cumplimiento de sus funciones, las unidades afectadas darán traslado a la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica de todas las circulares y normas de carácter interno e instrucciones que regulen sus respectivas actividades y competencias, en materia de contratación.

3. En el ejercicio de sus funciones, los inspectores técnicos y los funcionarios asignados por la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica, recibirán de las autoridades y demás personal de las unidades y servicios del ámbito de aplicación de la presente orden, cuanta información, datos, estadísticas, documentos y expedientes consideren necesarios para el desarrollo de su actividad, todo ello sin perjuicio de las limitaciones establecidas en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

4. Cuando una determinada actuación requiera el asesoramiento técnico de personal especializado en la materia de que se trate, la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica solicitará la designación por los responsables de los correspondientes órganos o unidades de la persona o personas adecuadas a tal fin, si bien, justificadamente por razón de las funciones, conocimientos o responsabilidad, podrá solicitar también la intervención de algunas personas concretas. Dicho personal actuará bajo la dirección de la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica en la medida y durante el tiempo que exija el desarrollo de la actuación inspectora.



Artículo 13. Obligaciones del personal de la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica.

1. El personal de la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica, así como el personal colaborador, en su caso, estará obligado al sigilo profesional en relación con las actuaciones que realice, que se extenderá a todos los datos, antecedentes, informes y a la información de cualquier tipo a que tenga acceso en el cumplimiento de sus funciones.
2. Los inspectores técnicos y sus colaboradores estarán obligados a identificarse como tales ante quienes sean objeto de las actuaciones inspectoras.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Queda derogada la Orden FOM/2564/2014, de 26 de diciembre, por la que se regulan el ámbito de actuación y las funciones de la Subdirección General de Inspección de Servicios y Obras del Ministerio de Fomento, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en esta Orden.

Disposición final primera. Adaptación normativa.

En el plazo de tres meses desde su publicación, los responsables de órganos y entidades comprendidos en el ámbito de actuación definido en el artículo 1 de esta Orden ministerial adaptarán a ella su normativa interna, pliegos y procedimientos específicos de contratación, para incluir explícitamente las actuaciones de la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica en lo que les afecte, y enviarán a ésta la propuesta de modificación de tales documentos para informe antes de su aprobación.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

La presente Orden entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. Este informe tiene por finalidad cumplir con el mandato establecido en el artículo 328.3.c) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento



Europeo y del Consejo 2014/2023/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), conforme al cual:

“La Junta Consultiva de la Contratación Pública del Estado tiene las funciones que le atribuyen esta Ley y su desarrollo reglamentario, y, en todo caso, las que se señalan a continuación:

...

c) Informar sobre las cuestiones que se sometan a su consideración y, con carácter preceptivo, sobre todas las disposiciones normativas de rango legal y reglamentario en materia de contratación pública de competencia estatal”.

Igualmente, la Disposición Adicional Primera del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, determina que:

“Los proyectos de disposiciones que se tramiten por los Departamentos ministeriales que tengan por objeto la regulación de materia de contratación administrativa deberán ser informados previamente a su aprobación por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa”.

2. El proyecto de Orden tiene por objeto la regulación de la actuación y funciones de la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, creada por el Real Decreto 253/2024, de 12 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, y se modifica el Real Decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Esta Subdirección General asume y amplía las funciones de la antigua Subdirección General de Inspección de Servicios y Obras del Ministerio de Fomento,



reforzando su capacidad de seguimiento integral a toda clase de contratos, tanto del Departamento como del sector público institucional dependiente.

De este modo la Orden objeto de informe sustituye a la vigente Orden FOM/2564/2014, de 26 de diciembre, por la que se regulan el ámbito de actuación y las funciones de la Subdirección General de Inspección de Servicios y Obras del Ministerio, y así su Disposición derogatoria única deroga esta última Orden.

En concreto, el artículo 15.2.f) del Real Decreto 253/2024, de 12 de marzo, en relación con el 15.1.t), establece como función asignada a la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica *“El seguimiento y evaluación de la gestión de los contratos, cualquiera que sea su calificación, así como de otros instrumentos jurídicos análogos, vinculados al ámbito del sector del transporte, de competencia del Ministerio y de los organismos públicos y sociedades mercantiles estatales, vinculados o dependientes del mismo, mediante el análisis y control de calidad en todas sus fases de los aspectos legales, técnicos, funcionales y administrativos, sin perjuicio de las competencias que puedan corresponder a otros órganos”*.

Por su parte, el artículo 1 del proyecto de Orden, en su apartado segundo, señala que *“El ámbito de actuación de la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica se extiende a todos los servicios centrales y periféricos del Departamento y a todos los organismos públicos, entes, entidades y sociedades estatales adscritos o dependientes del mismo, mediante el seguimiento y evaluación de la gestión de los contratos y demás instrumentos jurídicos análogos vinculados al ámbito del sector del transporte que aquéllos celebren, mediante el análisis y control de calidad de los aspectos legales, técnicos, funcionales y administrativos, en todas sus fases, con independencia del régimen jurídico y la calificación del contrato, ya se trate de contratos de obras, de concesión de obras, de concesión de servicios, de suministros, de servicios, mixtos, de convenios para la ejecución de actuaciones, de encomiendas de*



gestión o de colaboración entre el sector público y el sector privado, sin perjuicio de las competencias de otros órganos sectoriales en la materia”.

Cabe preguntarse, en relación con este precepto, por el alcance de la expresión “*instrumentos jurídicos análogos a los contratos*” que parece circunscribirse a “...*convenios para la ejecución de actuaciones, de encomiendas de gestión o de colaboración entre el sector público y el sector privado*”. Dicha enumeración, que reproduce casi idénticamente el literal del final del párrafo segundo del artículo 1 de la Orden FOM/2564/2014, incluye distintos instrumentos jurídicos que, aunque guardan ciertas similitudes con los contratos, no lo son y, en consecuencia, han sido excluidos de la aplicación de la legislación de contratos del sector público siempre que su contenido no esté comprendido en el de los contratos regulados en la LCSP o en normas administrativas especiales y cumplan las demás condiciones reguladas en el artículo 6.1 de la LCSP.

Ahora bien, en esta enumeración prevista en el proyecto de Orden no se han contemplado los encargos a medios propios, regulados en el artículo 32 de la actual LCSP, en el marco de las exclusiones por razones del ejercicio de la potestad de auto organización y el establecimiento de sistemas de cooperación pública vertical (en el que cabe incluir los encargos) y horizontal (en el que cabe incluir los convenios de colaboración), de acuerdo con el artículo 31 de la LCSP.

Hay que tener en cuenta que la Orden FOM/2564/2014, cuyo literal se reproduce en este punto, se dicta en el momento de vigencia del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, cuyo artículo 24.6 denominaba encomiendas de gestión a lo que ahora la LCSP denomina encargos a medios propios, nueva denominación introducida en la norma para diferenciar nítidamente esta figura de la prevista en el artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.



Con estos antecedentes cabe concluir que los encargos a medios propios deben quedar incluidos en el ámbito de actuaciones de la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, dada su similitud con los contratos y su importancia para la ejecución de obras y demás contratos de su competencia.

Por todo ello debe corregirse la redacción del artículo 1.2 del Proyecto de Orden, debiendo utilizarse la terminología actualizada de los instrumentos análogos a los contractuales, y mencionando expresamente los encargos a medios propios, además de las encomiendas de gestión.

3. En cuanto al artículo 6 del proyecto de Orden regula el contenido de los informes relativos a las actuaciones de emergencia a realizar por la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica, indicando en su apartado tercero que *“El informe a emitir versará sobre la adecuación y alcance de las actuaciones propuestas a lo exigido por el artículo 120 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 y que, conforme al mismo, se limiten a lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para prevenir o remediar los daños derivados de la situación de emergencia, considerando además la eficiencia del gasto público”*.

Ahora bien, sobre las actuaciones de emergencia deben tenerse en cuenta los criterios establecidos por esta Junta Consultiva para acudir a este excepcional régimen de tramitación de los contratos, en particular, los contenidos en la reciente Recomendación de la Junta de Contratación Pública del Estado, de 3 de abril de 2025, sobre criterios a aplicar y aspectos a comprobar por los órganos de contratación en los contratos realizados a través de la tramitación de emergencia prevista en el artículo 120 de la Ley



9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, para asegurarse de que se ajustan a lo dispuesto en dicha Ley y en las Directivas de la Unión Europea en materia de contratación pública (Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE).

Por lo tanto, en el Proyecto de Orden, en relación con el contenido de los informes a las actuaciones de emergencia a emitir por la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica, se considera conveniente, bien recoger una referencia a estos criterios que implican un análisis más completo de la actuación realizada, o bien eliminar el inciso final del primer párrafo del apartado 3 (*“...y que, conforme al mismo, se limiten a lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para prevenir o remediar los daños derivados de la situación de emergencia, considerando además la eficiencia del gasto público”*).

4. En el artículo 12.3 del borrador de Orden ha de actualizarse la referencia a la derogada Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, que debe ser sustituida por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

5. Como observaciones formales a la exposición de motivos se formulan las siguientes:

a) En el primer párrafo se indica que *“El Real Decreto 799/2005, de 1 de julio, regula las Inspecciones Generales de Servicios de los Departamentos ministeriales, y en su disposición adicional tercera establece que al Ministerio de Fomento le corresponden las funciones relativas al análisis y control de la obra pública de competencia del Departamento, en sus aspectos técnico, funcional y administrativo”*.

Se estima más precisa la siguiente redacción *“El Real Decreto 799/2005, de 1 de julio, regula las Inspecciones Generales de Servicios de los Departamentos ministeriales, y en su disposición adicional tercera establece que a la **inspección***



general de servicios del Ministerio de Fomento le corresponden las funciones relativas al análisis y control de la obra pública de competencia del Departamento, en sus aspectos técnico, funcional y administrativo”.

- b) En el párrafo tercero, en vez de la referencia al artículo del Real Decreto 308/2022, debería mencionarse el artículo segundo.dos por el que se modifica el artículo 16 del Real Decreto 645/2020, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA. El Proyecto de Orden Ministerial por la que se regulan el ámbito de actuación y funciones de la Subdirección General de Control de Calidad e Inspección Técnica del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible se considera ajustado a Derecho sin perjuicio de lo señalado en los apartados segundo, tercero, cuarto y quinto de este informe.