



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

**Expediente: 58/2024**

**Materia: Informe de la Oficina de Supervisión de Proyectos.**

## **ANTECEDENTES**

El Alcalde del Ayuntamiento de Murcia ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

*"I El Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2018 respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos en el ámbito de los contratos del sector público y encargos a medios propios requiere, para la fiscalización previa del gasto correspondiente a la Certificación Final, la verificación de la existencia de informe de la Unidad de Supervisión de Proyectos, si procede (apdo. 1.6.b)).*

*II. El art. 235 de la LCSP establece que "Antes de la aprobación del proyecto, cuando el presupuesto base de licitación del contrato de obras sea igual o superior a 500.000 euros, IVA excluido, los órganos de contratación deberán solicitar un informe de las correspondientes oficinas o unidades de supervisión de los proyectos encargadas de verificar que se han tenido en cuenta las disposiciones generales de carácter legal o reglamentario así como la normativa técnica que resulten de aplicación para cada tipo de proyecto. La responsabilidad por la aplicación incorrecta de las mismas en los diferentes estudios y cálculos se exigirá de conformidad con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 233 de la presente Ley.*

*En los proyectos de presupuesto base de licitación inferior al señalado, el informe tendrá carácter facultativo, salvo que se trate de obras que afecten a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra en cuyo caso el informe de supervisión será igualmente preceptivo.*



III. El art. 136 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), que regula las funciones de las oficinas o unidades de supervisión de proyectos establece las funciones de las mismas, referidas a estudios informativos, anteproyectos y proyectos de obra, así como modificaciones de los mismos (apartado 2), que son:

- a) "Verificar que se han tenido en cuenta las disposiciones generales de carácter legal o reglamentario, así como la normativa técnica, que resulten de aplicación para cada tipo de proyecto.
- b) Proponer al órgano de contratación criterios y orientaciones de carácter técnico para su inclusión, en su caso, en la norma o instrucción correspondiente.
- c) Examinar que los precios de los materiales y de las unidades de obra son los adecuados para la ejecución del contrato en la previsión establecida en el artículo 14.1 de la Ley.
- d) Verificar que el proyecto contiene el estudio de seguridad y salud o, en su caso, el estudio básico de seguridad y salud.
- e) Las demás funciones que les encomienden los titulares de los Departamentos ministeriales".

IV. El art. 242.4 de la LCPS, que regula la modificación del contrato de obras, excluye expresamente de las 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".



V. El art. 160 del RGLCAP regula las variaciones en el número de unidades de obra del art. 242.4.i:

"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.

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".

VI. Sobre las cuestiones manifestadas, se acompaña informe de la Oficina Municipal de Supervisión de Proyectos, de 23 de septiembre de 2022.

A la vista de lo expuesto, se formula CONSULTA sobre el requisito establecido en el apartado 1.6. b) del Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2018 respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos en el ámbito de los contratos del sector público y encargos a medios propios (informe de la Unidad de Supervisión de Proyectos, si procede), para el supuesto de la aprobación de la Certificación final:

a. ¿Se entiende cumplido con la incorporación al expediente del Informe de la Unidad de Supervisión de Proyectos emitido con carácter previo a la aprobación del Proyecto?

b. En el caso de obras en las que dicho informe no fuera preceptivo para la aprobación del Proyecto ¿debe exigirse para la Certificación Final?



- c. *En ambos casos, ¿es necesario pronunciamiento expreso de la Dirección de obra sobre que el exceso de obra ejecutada sobre la prevista en el proyecto no afecta a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra?*
- d. *¿Es necesario el informe de la Unidad de Supervisión de Proyectos con carácter previo a la introducción de precios nuevos regulada en el art. 242.4.ii) LCSP?*

## CONSIDERACIONES JURIDICAS

1. El Alcalde del Ayuntamiento de Murcia se dirige a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado formulando una consulta al amparo de lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre Régimen Orgánico y Funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de acuerdo con el artículo 328 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 (LCSP).

Varias son las cuestiones planteadas en relación con el requisito establecido en el apartado 1.6.b) del Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2018, por el que se da aplicación a la previsión de los artículos 152 y 147 de la Ley General Presupuestaria, respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos en el ámbito de los contratos del sector público y encargos a medios propios. Dicho apartado se refiere a que en la certificación final del contrato de obras “*b) Que existe informe de la Oficina de Supervisión de Proyectos, si procede*”.

Cabe advertir que la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado únicamente puede evacuar informes en los términos previstos en el artículo 328 de la LCSP, desarrollado a estos efectos en el Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, por el que se establece el régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en virtud del cual los informes de la Junta Consultiva solo podrán recaer sobre cuestiones de contratación pública que revistan carácter general, no sobre la



interpretación del alcance del ejercicio de la función interventora, como la plasmada en los diversos apartados del Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2018.

Por ello, la respuesta a las cuestiones planteadas por el Ayuntamiento de Murcia se realizará desde esta perspectiva, limitándose el informe a abordar la procedencia de la exigibilidad del informe de la Oficina de Supervisión de Proyectos conforme a la normativa específica en materia de contratación pública y su incardinación en el momento final de la emisión de la certificación final de la obra.

2. En primer lugar, cabe recordar los supuestos en los que resulta preceptivo solicitar el informe de la Oficina de Supervisión de Proyectos conforme al artículo 235 de la LCSP, que lleva por rúbrica "*Supervisión de proyectos*":

*"Antes de la aprobación del proyecto, cuando el presupuesto base de licitación del contrato de obras sea igual o superior a 500.000 euros, IVA excluido, los órganos de contratación deberán solicitar un informe de las correspondientes oficinas o unidades de supervisión de los proyectos encargadas de verificar que se han tenido en cuenta las disposiciones generales de carácter legal o reglamentario, así como la normativa técnica que resulten de aplicación para cada tipo de proyecto. La responsabilidad por la aplicación incorrecta de las mismas en los diferentes estudios y cálculos se exigirá de conformidad con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 233 de la presente Ley.*

*En los proyectos de presupuesto base de licitación inferior al señalado, el informe tendrá carácter facultativo, salvo que se trate de obras que afecten a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra en cuyo caso el informe de supervisión será igualmente preceptivo".*

Por su parte, el Reglamento general de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP), vigente



en lo que no contradiga la LCSP, regula en su artículo 136 las funciones de las oficinas o unidades de supervisión de proyectos en los términos siguientes:

*“1. Las oficinas o unidades de supervisión de proyectos tendrán las siguientes funciones:*

*a) Verificar que se han tenido en cuenta las disposiciones generales de carácter legal o reglamentario, así como la normativa técnica, que resulten de aplicación para cada tipo de proyecto.*

*b) Proponer al órgano de contratación criterios y orientaciones de carácter técnico para su inclusión, en su caso, en la norma o instrucción correspondiente.*

*c) Examinar que los precios de los materiales y de las unidades de obra son los adecuados para la ejecución del contrato en la previsión establecida en el artículo 14.1 de la Ley.*

*d) Verificar que el proyecto contiene el estudio de seguridad y salud o, en su caso, el estudio básico de seguridad y salud.*

*e) Las demás funciones que les encomienden los titulares de los Departamentos ministeriales.*

*2. Cuando no estén encomendadas a otros órganos administrativos por los titulares de los Departamentos ministeriales, las oficinas de supervisión de proyectos examinarán los estudios informativos, anteproyectos y proyectos de obra de su competencia, así como las modificaciones de los mismos, recabando las aclaraciones, ampliaciones de datos o estudios, o rectificaciones que crean oportunas y exigiendo la subsanación o subsanando por sí mismas los defectos observados.*

*3. Las oficinas o unidades de supervisión harán declaración expresa en sus informes de que el estudio informativo, anteproyecto o proyecto, cuya aprobación o modificación propone, reúne cuantos requisitos son exigidos por la Ley y por*



*este Reglamento, declaración que será recogida en la resolución de aprobación.*

*4. El informe que deben emitir las oficinas o unidades de supervisión de proyectos deberá serlo en el plazo máximo de un mes, salvo que por las características del proyecto se requiera otro mayor, contado a partir de la recepción del proyecto, una vez subsanados, en su caso, los defectos advertidos, y habrá de incorporarse al expediente respectivo como documento integrante del mismo”.*

Conforme a estos artículos debe solicitarse el informe de la Oficina de Supervisión de Proyectos, antes de la aprobación del proyecto, en los casos siguientes:

- Cuando el presupuesto base de licitación del contrato de obras sea igual o superior a 500.000 euros, IVA excluido.
- Cuando se trate de obras que afecten a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra, aun cuando se trate de contratos de cuantía inferior, en los términos que esta Junta Consultiva analizó en su informe 43/21, de 17 de diciembre de 2021.
- En los proyectos de modificación de los proyectos anteriormente mencionados, como se deduce del literal de los apartados 2 y 3 del artículo 136 del RGLCAP.

En el resto de los casos, el informe resulta facultativo.

Por otra parte, y respecto de entidades locales como la consultante, debe recordarse que, como señaló esta Junta Consultiva en su informe 20/01, de 3 de julio de 2001, las funciones propias de las oficinas o unidades de supervisión de proyectos en Entidades Locales deberán ser ejercidas por el órgano a quien corresponda de la Entidad Local, dado que ninguno de los preceptos citados tiene carácter básico conforme a la Disposición final primera de la LCSP.



2. Establecido lo anterior, cabe preguntarse si, en el caso las dos circunstancias mencionadas en el escrito de consulta, que pueden concurrir en la fase de ejecución de un contrato de obras y que se recogen en el artículo 242.4, segundo párrafo, letras i) e ii) de la LCSP (el exceso de mediciones y la inclusión de precios nuevos) hay que exigir, con carácter previo a la certificación final de la obra, el preceptivo informe de la Oficina de Supervisión de Proyectos.

Esta Junta Consultiva ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el alcance y los límites de estos supuestos legales en diversas ocasiones, en particular, en el informe 85/18, 25 de mayo de 2020, con cita a otros precedentes. Así, y en relación con la afirmación de la LCSP de que *“no tendrán la consideración de modificaciones”*, se llega a la conclusión de que *“el artículo 242 LCSP diferencia claramente los supuestos de modificación del contrato, que exigen aprobación del órgano de contratación y un procedimiento específico de modificación, de los casos de excesos de medición o fijación de precios contradictorios que no tienen esa consideración. Respecto de estos no se exige la aprobación previa por el órgano de contratación ni tampoco la tramitación de un expediente para su modificación”* (apartado 14 del informe).

En estos supuestos, por su limitada incidencia en el proyecto y presupuesto inicial, la LCSP no ha estimado procedente aplicar las reglas establecidas para las modificaciones contractuales ni exigir la aprobación de un proyecto de modificación del proyecto inicial, por lo que tampoco cabrá exigir como preceptivo el informe de la Oficina de Supervisión de Proyectos. No existiendo precepto legal que exija la emisión del informe, el mismo no resulta preceptivo, de conformidad con el artículo 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ello no quiere decir que, en determinados supuestos, resulte conveniente recabar el parecer de la Oficina de Supervisión de Proyectos, atendiendo a las circunstancias concurrentes. El carácter facultativo del informe (allí donde no resulta preceptivo) que



expresamente menciona el artículo 235 de la LCSP, en el último párrafo, alude precisamente a la potestad de la dirección facultativa de valorar la pertinencia de recabar el informe atendiendo a la incidencia de los cambios en el proyecto inicialmente aprobado.

En todo caso, el carácter no preceptivo del informe de la Oficina de Supervisión de Proyectos está condicionado a que el exceso de mediciones o los precios nuevos cumplan los requisitos previstos en el artículo 242.4 de la LCSP para no tener la consideración de modificaciones contractuales. En caso contrario, deberán tramitarse como tales, debiendo recabarse el correspondiente informe del proyecto modificado cuando resulte preceptivo, de acuerdo con lo señalado anteriormente.

3. Efectuado el análisis sobre el carácter preceptivo del informe de la Oficina de Supervisión de Proyectos, cabe responder a las preguntas planteadas en la solicitud de informe respecto del requisito establecido en el apartado 1.6.b) del Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2018 que incluye al informe de la Oficina de Supervisión de Proyectos, si procede, como supuesto a comprobar en el momento de la aprobación de la certificación final de un contrato de obras.

Respecto de la cuestión de si la exigencia de la norma se entiende cumplida con la incorporación al expediente del Informe de la Unidad de Supervisión de Proyectos emitido con carácter previo a la aprobación del Proyecto, no corresponde a esta Junta Consultiva determinar la forma de cumplir con los requisitos a comprobar en el ejercicio de la función interventora en cada momento procedimental de la tramitación y ejecución del contrato. Como se ha señalado con anterioridad, esta Junta Consultiva aborda las cuestiones relativas al carácter preceptivo de los correspondientes informes de la Oficina de Supervisión de Proyectos conforme a la normativa específica en materia de contratación pública, siendo competencia de la Intervención General de la Administración del Estado interpretar los documentos a presentar en cada fase del expediente contractual, a los efectos del ejercicio de su función fiscalizadora.



En el caso de obras en las que dicho informe no fuera preceptivo para la aprobación del proyecto, cabe señalar que, si en un contrato de obras no resulta preceptivo el citado informe conforme a lo expresado en este informe, no sería lógico que resultara preceptiva su emisión antes de la certificación final.

En cuanto a la tercera cuestión, esto es, si es necesario pronunciamiento expreso de la Dirección de obra sobre que el exceso de obra ejecutada sobre la prevista en el proyecto no afecta a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra, cabe señalar que cuando hay un exceso de obra ejecutada no hay ningún precepto que imponga la necesidad de un pronunciamiento expreso de la Dirección de obra sobre que el exceso de obra ejecutada sobre la prevista en el proyecto no afecta a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra. Este es un requisito exigible respecto a los proyectos para justificar la no procedencia del informe de la Oficina de supervisión de proyectos que, como hemos visto, no procede en el momento de terminación de la ejecución en estos casos.

Respecto de la última cuestión, referente a si es necesario el informe de la Unidad de Supervisión de Proyectos con carácter previo a la introducción de precios nuevos regulada en el art. 242.4.ii) de la LCSP, cabe señalar que tampoco existe ningún precepto que determine su carácter preceptivo.

No obstante lo anterior, como ya se señaló en el citado informe 43/21, de 17 de diciembre de 2021, no es infrecuente que las entidades contratantes hayan establecido, en el ámbito de sus respectivas competencias, instrucciones u otras normas internas para explicar a las diferentes unidades de supervisión de proyectos cómo ejercer su función, por lo que sería admisible que, por esta vía, se pudieran ampliar las funciones de estas unidades a estos supuestos de forma expresa.



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

## **CONCLUSIONES**

1. El informe de la oficina o unidad de supervisión de proyectos resulta preceptivo, antes de la aprobación del proyecto, cuando el presupuesto base de licitación del contrato de obras sea igual o superior a 500.000 euros, IVA excluido, y cuando se trate de obras que afecten a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra, aun cuando se trate de contratos de cuantía inferior, así como en los proyectos de modificación de los contratos anteriormente mencionados.
2. No resulta preceptivo el informe de la oficina o unidad de supervisión de proyectos en los supuestos regulados en el artículo 242.4, segundo párrafo, letras i) e ii) de la LCSP (exceso de mediciones y la inclusión de precios nuevos) por no tener la consideración de modificaciones, aun en los casos en que haya sido preceptivo su informe en el proyecto objeto de licitación.
3. En los supuestos en que no resulte preceptivo, el informe de la oficina o unidad de supervisión de proyectos resultará facultativo.