

INFORME 18/2025, DE 30 DE SEPTIEMBRE, SOBRE LA INTERPRETACIÓN DE LA EXCEPCIÓN CONTEMPLADA EN EL ARTÍCULO 242.4 ii) DE LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO RESPECTO A LA INCLUSIÓN DE PRECIOS NUEVOS.

I.- ANTECEDENTES

Por parte de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda se solicita informe a esta Comisión Consultiva en los siguientes términos:

“La adjudicación de un contrato de obras requiere la previa elaboración, supervisión, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto que define con precisión el objeto del contrato (artículo 231.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP).

El artículo 233.1 de la LCSP dispone que el contenido de los proyectos de obras deberá comprender, al menos, los siguientes documentos:

“d) Un presupuesto, integrado o no por varios parciales, con expresión de los precios unitarios y de los descompuestos, en su caso, estado de mediciones y los detalles precisos para su valoración. El presupuesto se ordenará por obras elementales, en los términos que reglamentariamente se establezcan.”

Forma parte de la labor técnica de redacción del proyecto confeccionar las unidades de obra que lo integran, que se definen por su descripción, medición y precio.

- La descripción indica el tipo de trabajos o la función que cumple la unidad en el conjunto de la obra.
- La medición expresa el número de unidades de obra que sería necesario ejecutar de acuerdo con el proyecto.
- El precio unitario figura en el proyecto con los precios descompuestos y su justificación.

Ejemplo Bases de Precios de la DG de Carreteras de la Administración General del Estado. Orden Circular 2/2022. (Precio unitario y Precio descompuesto)

1. Precio.

414.0020	m	TUBO DE HORMIGÓN ARMADO DE DIÁMETRO 300 mm CLASE 180	56,75
TUBO DE HORMIGÓN ARMADO SOBRE CAMA DE HORMIGÓN C20/25 DE 10 CM DE ESPESOR Y DIÁMETRO 300MM CLASE 180 (UNE-EN1916) CON UNIÓN ELÁSTICA Y JUNTA DE GOMA I/SUMINISTRO, TRANSPORTE A OBRA Y COLOCACIÓN			
CINCUENTA Y SEIS EUROS con SETENTA Y CINCO CENTIMOS			

2. Precio descompuesto.

414.0020	m	TUBO DE HORMIGÓN ARMADO DE DIÁMETRO 300 mm CLASE 180			
TUBO DE HORMIGÓN ARMADO SOBRE CAMA DE HORMIGÓN C20/25 DE 10 CM DE ESPESOR Y DIÁMETRO 300MM CLASE 180 (UNE-EN1916) CON UNIÓN ELÁSTICA Y JUNTA DE GOMA I/SUMINISTRO, TRANSPORTE A OBRA Y COLOCACIÓN					
MC00000002		Capataz	0,1100 h	21,98	2,42
MC00000003		Oficial 1ª	0,2100 h	21,51	4,52
MC00000004		Oficial 2ª	0,4300 h	20,84	8,96
Q04006B10		Excavadora hidráulica sobre ruedas. De 22 t de masa	0,1100 h	82,70	9,10
MT10010205		Tubo de hormigón armado de diámetro nominal 300 mm clase 180	1,0000 m	22,77	22,77
MT01090015		Hormigón C20/25 de cualquier consistencia y cualquier tamaño máximo de árido	0,0800 m³	72,13	5,77
Suma la partida					50,54
Costes indirectos				6,00%	3,21
TOTAL PARTIDA					56,75



De acuerdo con la LCSP, el contrato de obras puede modificarse en estos aspectos:

- Mediciones, cuando varía exclusivamente el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto.
- Precios, cuando cambia el importe asignado a la unidad de obra en el cuadro de precios del proyecto.
- Unidades de obra, cuando se incorporan unidades de obra nuevas, distintas a las unidades de obra del proyecto o cuyas características difieran de las fijadas en este.

El artículo 242 de la LCSP, relativo a la modificación del contrato de obras, detalla en su apartado 4 el procedimiento para llevar a cabo tal modificación y contempla dos supuestos que no tienen 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.”

En relación con la interpretación del subapartado ii del artículo 242.4 de la LCSP, objeto de esta consulta, se han pronunciado diversos órganos consultivos, de los que interesa destacar los siguientes pronunciamientos:

1. Informe 85/2018 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE):

“Porque la intención de la norma parece ser que, cuando se realiza una fijación de precios contradictorios al margen de los supuestos de introducción de unidades de obra o de excesos de mediciones, la incidencia sobre el precio del contrato o sobre la extensión del objeto del mismo abarcada por los nuevos precios contradictorios sea notablemente menor que en los casos de nuevas unidades de obra. Tal cosa ocurre, por ejemplo, cuando la evolución técnica en los requerimientos de una obra obliga a emplear nuevos materiales que no sean más costosos que los que estaban presupuestados originalmente y que no afectan a unidades de obra originales que excedan en su importe del 3% del presupuesto primitivo del contrato.” (Página 15, último párrafo).

“Teniendo en cuenta esta circunstancia, y teniendo en cuenta también que el supuesto de inclusión de precios nuevos contradictorios no es el mismo que el de introducción de nuevas unidades de obra o de excesos de medición, no parece razonable que los precios nuevos se compensen con cualesquiera unidades de obra suprimidas. Si la fijación de precios nuevos se debe a que han de establecerse unas nuevas condiciones, parece lógico entender que la compensación alcanza sólo a aquellas unidades de obras que directamente se ven afectadas por la incorporación de los precios nuevos.” (Página 16, último párrafo).

“Los supuestos de inclusión de precios nuevos no son los mismos que la introducción de nuevas unidades de obra o de aquellas cuyas características difieran de lo establecido en el proyecto, ni tampoco coinciden con los excesos de medición.” (Página 17, párrafo tercero).

“Para el supuesto de inclusión de precios nuevos, que no tendrá la consideración de modificaciones 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, no existe ninguna norma procedimental ni en la LCSP ni en el RGLCAP. El precepto se limita a señalar que los precios nuevos se fijan contradictoriamente, lo que, en lógica consecuencia, exige dar audiencia al contratista.” (Página 14, primer párrafo).

El “precio global” mencionado en el artículo 242.4.ii de la LCSP es el “precio de adjudicación” (página 16, párrafo segundo). El 3 por ciento del “presupuesto primitivo” mencionado en el artículo 242.4.ii de la LCSP se refiere al



“presupuesto de licitación” (página 17, penúltimo párrafo). Los precios nuevos deben compensarse con la supresión de “aquellas unidades de obras que directamente se ven afectadas por la incorporación” de aquellos; sin que sean compensables con “cualesquiera unidades suprimidas” (Página 17, párrafo primero).

2. Informe 4/2019, de 25 de febrero de 2020:

La Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana ha declarado que el artículo 242.4.ii de la LCSP “ampara la introducción de precios nuevos en unidades ya existentes, por ejemplo, por cambios o sustitución de algunos de los bienes o prestaciones que las componen, pero no se refiere a añadir unidades adicionales a las inicialmente contratadas, lo cual podrá ser objeto de modificación del contrato si se dan los requisitos para ello”.

3. Informe 2/2022 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón (JCCA Aragón):

“La posibilidad de cambiar algún precio del proyecto por haberse quedado obsoleto dota de cierta flexibilidad a la ejecución del contrato, pero lo cierto es que la excepción se encuentra bastante delimitada y requiere el cumplimiento de los siguientes límites:

- a) límite procedimental: el precio nuevo a incluir será fijado por las dos partes contractuales contradictoriamente;*
- b) límite cuantitativo: la introducción del precio nuevo no puede alterar el precio del contrato, lo que implicará la necesidad de compensar el precio nuevo que se introduce con otros precios del proyecto, con el fin de mantener inalterado el precio contratado;*
- c) límite cualitativo: las unidades de obra que se vean afectadas por el cambio de alguno de sus precios no podrán tener una gran relevancia en la ejecución del contrato, -sin tener la consideración de modificación-; por ello, el importe de las unidades de obra afectadas deberá ser siempre inferior al 3 por ciento del presupuesto de licitación;*
- d) límite formal: como cualquier orden o instrucción de ejecución de la dirección facultativa, deberá quedar documentada, como regla general, mediante el Libro de Órdenes, o mediante un acta ad hoc que se extienda al efecto”.*

4. Informe 8/2023 de la JCCA Aragón:

“Respecto al cambio de una unidad de proyecto por otra, podría realizarse, pero implicaría una modificación del contrato al introducir una unidad de obra cuyas características difieren de las previstas en el proyecto, con lo que sería de aplicación lo dispuesto en el artículo 242 LCSP. Sin embargo, si se tratara del cambio de un modelo de producto, conforme al artículo 126.6 LCSP, éste no supone un cambio de unidad siempre que, como mínimo, se mantengan las características técnicas previstas en el Pliego de Prescripciones Técnicas y sea informado favorablemente por la dirección facultativa que dirige la obra.”

Todos los informes citados realizan una interpretación restrictiva de la excepción contemplada en el artículo 242.4 ii, admitiendo únicamente “la posibilidad de introducción de un precio nuevo como componente de la unidad de obra, pero no a una nueva unidad completa de ejecución no prevista inicialmente.”

La Dirección General de Infraestructuras Viarias de esta Consejería plantea la posibilidad que dicha excepción (aplicación del artículo 242.4.ii) se refiera a sustituciones funcionales, es decir, el cambio de unidades de obra existentes por otras sin alteración de la funcionalidad para la que estaban previstas.

Esta sustitución generaría una unidad de obra nueva desde el punto de vista formal, debido al cambio en la descripción, valoración y correspondiente descomposición en precios elementales de la misma. Al incorporar nuevas características (por ejemplo, sustitución de materiales, bienes o prestaciones que las componen o modelo de producto) inmediatamente la unidad generada resulta diferente a la inicial por su composición y descripción,



pero no desde una perspectiva funcional. El nuevo elemento debe sustituir y, por tanto, servir para el mismo objeto del antiguo, siendo compensadas por la eliminación de dichas unidades de obra iniciales y, por tanto, no cabría sustituir unidades sin relación directa.

La mera sustitución de cualquier material, bien, prestación o modelo de producto de una unidad de obra (ejemplos citados por la JCCPE, la JCCA Aragón y la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana) implica que la unidad del proyecto de construcción sea una unidad diferente ya que la componen elementos diferentes. Es imposible cambiar un material determinado de una unidad del proyecto de construcción sin que dicha unidad no se convierta inmediatamente en nueva (al menos en su código, composición y definición).

Realizando una analogía con el precio de la Base de Precios de la DGC de tubería de H.A. referenciado anteriormente, la sustitución que se plantea es, por ejemplo, el cambio de material de Hormigón Armado a Polietileno de Alta Densidad. De dicho cambio deriva obligatoriamente un nuevo precio asociado a una unidad que cumple el mismo objeto (su definición, nombre y código han de ser nuevos al estar formados por un nuevo componente).

Por ello, se formula la siguiente consulta:

Puede interpretarse la excepción contemplada en el artículo 242.4 ii de la LCSP en el sentido de admitir la posibilidad de introducir precios nuevos en unidades de obra nuevas siempre que no se altere la funcionalidad para la que estaban previstas las unidades existentes y se cumplan el resto de los requisitos establecidos por el citado subapartado”.

II.- INFORME

1.- 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 ii) 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.

2.- 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**, entendiendo 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 estos dos casos tenga la consideración de modificación del contrato si se dan las circunstancias recogidas en esos apartados.

La cuestión formulada por la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda va referida al apartado ii) del artículo 242.4 de la LCSP, en concreto, sobre la posibilidad de introducir precios nuevos en unidades de obra nuevas, siempre que no se altere la funcionalidad para la que estaban previstas las unidades existentes y se cumplan el resto de los requisitos establecidos en el citado precepto.

La Consejería hace en su escrito de consulta un análisis de los principales pronunciamientos de distintos órganos consultivos del Estado y de algunas comunidades autónomas (Comunidad Valenciana y Aragón) y concluye que la totalidad de los informes citados realizan una “interpretación restrictiva” de la excepción contemplada en el artículo 242.4 ii) de la LCSP, admitiendo únicamente “la posibilidad de introducción de un precio nuevo como componente de la unidad de obra, pero no a una nueva unidad completa de ejecución no prevista inicialmente”.

Ante esta interpretación restrictiva, el órgano consultante se plantea que, al menos, debería ser admisible lo que llama “sustitución funcional”, que consistiría en el cambio de unidades de obra existentes por otras sin alteración de la funcionalidad para la que estaban previstas (por ejemplo, sustitución de materiales, bienes o prestaciones que las componen o modelo de producto), de manera que al variar alguno de los elementos de la unidad de obra, se generaría una unidad nueva proscrita por la doctrina analizada, por ello entienden que sería nueva sólo “desde el punto de vista formal” pero “no desde una perspectiva funcional”, dando a entender que, de esta manera, sería de aplicación a estas “unidades nuevas” lo dispuesto en el artículo 242.4 ii) de la LCSP.

3.- Como paso previo para poder dar contestación a la consulta formulada, es importante realizar un breve análisis sobre cómo se regulan las modificaciones del contrato de obra en la LCSP y en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante, RGLCAP), en qué supuestos se produce y cuál es el precepto o preceptos de aplicación para cada caso.

El artículo 203.2 de la LCSP establece los supuestos en los que un contrato en vigor puede ejecutarse en forma distinta a la pactada, es decir, los casos en los que se puede efectuar una modificación contractual sin necesidad de volver a licitar la prestación. Estos supuestos serán los que cumplan lo dispuesto en los artículos 204 (modificaciones previstas en el PCAP) y 205 (no previstas en el PCAP) de la LCSP, en los que se traspone la regulación de las directivas de contratación a este respecto, las cuales se limitan a establecer los casos de modificaciones sin necesidad de iniciar un nuevo procedimiento de contratación y no establecen nada sobre cómo articular los procedimientos de modificación de contrato.

Para los casos de modificaciones de contratos de obra, sin necesidad de nueva licitación, el artículo 242.4 de la LCSP distingue entre los que requieren una modificación del proyecto, lo que sería la regla general en la tramitación de un modificado de obras, y los que “no tienen consideración de modificaciones” a efectos de la LCSP, que serían los citados anteriormente como “excesos de medición” (artículo 242.4 i) LCSP) y los



de “precios nuevos” (artículo 242.4 ii) LCSP), siempre que cumplan con las limitaciones establecidas para ellos que se contemplan en estos últimos preceptos citados.

Asimismo, a la hora de analizar las modificaciones de los contratos de obra, hay que tener en cuenta que, en esta modalidad contractual, la determinación del precio se realiza ordinariamente mediante precios unitarios, en cuyo caso, según el artículo 233.1 de la LCSP, apartado d), el proyecto de obra debe contar con un presupuesto *“con expresión de los precios unitarios y de los descompuestos, en su caso, estado de mediciones y los detalles precisos para su valoración”*. Estos “precios unitarios” son *“referidos a los distintos componentes de la prestación o a las unidades de la misma que se entreguen o ejecuten”*, conforme dispone con carácter general el artículo 102.4 de la LCSP, *“de manera que la valoración total se efectúe aplicando los precios de estas unidades al número de las ejecutadas”*, según dice el artículo 197 b) del RGLCAP para servicios, pero entendible para obras. La modificación del contrato de obras en este caso (art. 203.2 LCSP), que requiere la previa modificación del proyecto constructivo (salvo las excepciones comentadas del art. 242.4 LCSP), conllevará, al configurarse la prestación en unidades, bien la supresión o incorporación de nuevas unidades de obra o bien la variación de las unidades en las que se descomponga la prestación, ya sea en sus características ya sea en su número, lo que va a venir a afectar, en los casos de nuevas unidades y de variación de características, a los precios unitarios previstos en el proyecto, casi con toda seguridad, pero no cuando se produzca sólo variación del número de unidades, en el que cambiará la medición pero no el precio unitario.

Para resolver la consulta planteada es importante entrar a detallar cuáles son las modificaciones o variaciones que se pueden dar en las unidades de obra y el tratamiento que se les da a las mismas en la LCSP y en el RGLCAP, así como los efectos que se van a producir en los precios unitarios.

- Supresión de unidades: se contemplan en el artículo 242.1 de la LCSP estableciendo que no dan lugar a indemnización a la persona contratista. Esta modificación no tiene efecto directo en los precios unitarios.
- Variaciones en el número de unidades: la reducción de unidades no da derecho a indemnización, conforme al citado artículo 242.1 de la LCSP y el incremento de unidades no tiene el tratamiento de modificación contractual, conforme al artículo 242.4 i) y dentro de los límites que se establecen en el mismo (véase también lo dispuesto en el artículo 160.2 del RGLCAP). Por encima de esos límites sí tendría consideración de modificación contractual y se sujetaría a las limitaciones y requisitos de los preceptos que regulan esta figura. Igual que el caso anterior, tampoco se producirá variación en los precios unitarios.
- Introducción de nuevas unidades: el artículo 242.2 de la LCSP y el artículo 158 del RGLCAP contemplan el supuesto de inclusión de unidades nuevas respecto a las que figuran en el proyecto para las cuales no existen precios en dicho proyecto y se hace necesaria su determinación mediante un procedimiento contradictorio que se regula en ambos preceptos y se necesitará el informe de la Oficina de Supervisión de Proyectos según el artículo 242.5 e) de la LCSP. Este sería un supuesto de precios nuevos.
- Variaciones en las características de las unidades: el artículo 242.2 de la LCSP se refiere con carácter general como otro supuesto de modificación del contrato de obra, el de la variación de las características de unidades de obra que se encontraban previstas en el proyecto, y en el RGLCAP se pueden encontrar algunos casos en los que se produce este cambio en las características de las unidades de obra, a saber, el del artículo 158.1 que se refiere a la utilización de nuevos materiales (*“emplear materiales que no figuren en el proyecto”*) y el del artículo 161 que se refiere a materiales con origen distinto al que figura en los documentos que conforman el proyecto (*“cambios del origen o procedencia de los materiales naturales previstos y exigidos en la memoria o, en su caso, en el pliego de prescripciones técnicas”*). Estas variaciones dan lugar a precios nuevos que se fijarán tras



la tramitación del procedimiento contradictorio al que se refiere el artículo 242.2 de la LCSP y el artículo 158 del RGLCAP, como antes se citaba.

Finalmente, es necesario hacer una precisión sobre lo que no puede ser objeto de modificación contractual y, en concreto, no podría serlo una variación exclusivamente en el precio que no proceda de una modificación del objeto del mismo, es decir, el precio de las unidades de obra sólo podría ser objeto de variación mediante una modificación contractual si deriva de la introducción de nuevas unidades o de la variación de las características de las unidades existentes en el proyecto. Las modificaciones que afectan exclusivamente al precio, como elemento sustancial del contrato, han de ser objeto de una revisión de precios, en los términos establecidos por la ley, de acuerdo con el artículo 102, apartados 4 y 5 de la LCSP, salvo casos excepcionales pero que no procederían por la vía de la modificación del contrato.

En este sentido se pronuncia la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (en adelante, JCCPE) en su Recomendación de 10 de diciembre de 2018, de la que se extrae lo siguiente:

“Desde el punto de vista material una modificación que afectase al precio de los contratos sería claramente una revisión de precios encubierta. Además, supondría una alteración de las condiciones del contrato que afectaría a dos elementos fundamentales del mismo, que han sido definidos en la fase de preparación como son el presupuesto y el valor estimado.

...

Las anteriores consideraciones ya justifican sobradamente la conclusión de que la variación del precio del contrato no debe calificarse en ningún caso como una modificación del mismo en sentido técnico jurídico.”

En esta línea argumental puede citarse también el informe 13/2023 de la JCCPE (consideración jurídica 8) o acudir al propio Tribunal Supremo en la Sentencia 1299/2016 o al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en resoluciones como la 436/2022, de 7 de abril.

Estas últimas precisiones son importantes para interpretar el supuesto al que se refiere el artículo 242.4 ii) de la LCSP sobre precios nuevos, que son aquellos “fijados contradictoriamente por los procedimientos establecidos en esta Ley y en sus normas de desarrollo”, es decir, alude a los supuestos de precios nuevos derivados de las variaciones de las unidades de obra que proceden de la introducción de nuevas unidades o de variaciones en las características de las unidades, a los que se refiere el artículo 242.2 de la LCSP.

4.- Entrando a analizar de forma resumida las interpretaciones doctrinales del apartado ii) del artículo 242.4 de la LCSP, que se recogen acertadamente en el escrito de consulta, se puede destacar la primera y más relevante que procede la JCCPE, en su informe 85/18, tras la incorporación novedosa en la LCSP de 2017 del precepto objeto del presente informe (apartado ii).

La JCCPE centra la cuestión de la fijación de los precios nuevos en “las concretas unidades de obra afectadas” (consulta 12, página 16) y, a efectos de la aplicación de las limitaciones del apartado ii), distingue los “precios nuevos contradictorios”, de la introducción de “nuevas unidades de obra”, y de “excesos de medición” del artículo 242.4 i) de la LCSP (consultas 12 y 13, en páginas 16 y 17 del informe citado), asumiendo que el caso de las nuevas unidades da lugar a una modificación contractual (artículo 242.2) y el de los excesos de medición no tiene consideración de modificación contractual (artículo 242.4 i).

Como se ha indicado, las anteriores afirmaciones de la JCCPE van dirigidas a la aplicación de las limitaciones del apartado ii) (respuesta a las consultas 12 y 13 que se hacían sobre ese particular), de manera que, para el cálculo de las referidas limitaciones del precio global del contrato y del 3 por ciento del presupuesto primitivo del mismo, entiende la JCCPE que sólo se tienen en cuenta las unidades de obra existentes en el



proyecto que queden directamente afectadas por la inclusión de los precios nuevos, ya que, según la JCCPE, *“si la fijación de precios nuevos se debe a que han de establecerse unas nuevas condiciones, parece lógico entender que la compensación alcanza sólo a aquellas unidades de obras que directamente se ven afectadas por la incorporación de los precios nuevos”*.

La distinción antes señalada que hace la JCCPE entre las variaciones de las unidades de obra derivadas de la inclusión de precios nuevos, por un lado, y las nuevas unidades de obra y excesos de medición, por otro, se puede apreciar de manera particular en el párrafo del informe que se transcribe a continuación, citado en el escrito de consulta:

“Porque la intención de la norma parece ser que, cuando se realiza una fijación de precios contradictorios al margen de los supuestos de introducción de unidades de obra o de excesos de mediciones, la incidencia sobre el precio del contrato o sobre la extensión del objeto del mismo abarcada por los nuevos precios contradictorios sea notablemente menor que en los casos de nuevas unidades de obra. Tal cosa ocurre, por ejemplo, cuando la evolución técnica en los requerimientos de una obra obliga a emplear nuevos materiales que no sean más costosos que los que estaban presupuestados originalmente y que no afectan a unidades de obra originales que excedan en su importe del 3% del presupuesto primitivo del contrato.”

Como puede apreciarse, al referirse el informe de la JCCPE a “nuevas unidades de obra” lo hace al supuesto de introducción de unidades de obra, pero no a variaciones en las características de las unidades existentes en el proyecto, como ocurre cuando se emplean materiales que no están previstos en el mismo, y ello porque la incidencia de los precios nuevos cuando no proceden de unidades nuevas o de excesos de medición es “notablemente menor” que en otros supuestos, según justifica la JCCPE. Precisamente estos son los casos que el artículo 158.1 del RGLCAP plasma expresamente al distinguir como “unidades de obra no previstas en el contrato”, los “materiales” y las “unidades de obra” *“que no figuren en el proyecto”*, dando lugar en uno y otro caso a “nuevos precios” tal y como prosigue regulando la norma reglamentaria.

De hecho, el párrafo transcrito del informe pone de ejemplo, precisamente, como supuesto de aplicación del artículo 242.4 ii) el de empleo de *“nuevos materiales que no sean más costosos que los que estaban presupuestados originalmente”*. Y a esta misma conclusión llega la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana en su informe 4/2019, también citado en la consulta, del que se puede destacar este párrafo clarificador:

“... ha de concluirse que, en el supuesto de que se introduzcan unidades nuevas, no cabe considerarlo incluido en la excepción (ii) y nos encontraríamos ante la modificación prevista en el supuesto descrito en el artículo 205.2 apartado a, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en dicho artículo y apartado y se trate de una modificación no prevista en el PCAP. A juicio de esta Junta, la excepción (ii) ampara la introducción de precios nuevos en unidades ya existentes, por ejemplo, por cambios o sustitución de algunos de los bienes o prestaciones que las componen, pero no se refiere a añadir unidades adicionales a las inicialmente contratadas, lo cual podrá ser objeto de la modificación del contrato citada si se dan los requisitos para ello.

Por tanto, cuando se incorporan variaciones en las unidades de obra existentes en el proyecto que den lugar a la fijación de precios nuevos, no se puede entender que nos encontremos ante “nuevas unidades de obra” que tengan que dar lugar a una modificación contractual, si cumplen con las limitaciones del meritado artículo 242.4 ii) de la LCSP.

Otra interpretación dejaría al artículo 242 ii) de la LCSP prácticamente como ‘letra muerta’, porque parece difícil determinar un caso en el que se incluyan exclusivamente precios nuevos en una unidad de obra sin que exista otra variación y que no llevara a un supuesto de aplicación de una revisión de precios, si le correspondiera al contrato. La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma



de Aragón, en su informe 2/2022, se refiere a “la posibilidad de cambiar algún precio del proyecto por haberse quedado obsoleto”, que sería un supuesto de difícil encaje si no viene unido a una variación del objeto del contrato, y en su informe 8/2023, que plasma otro supuesto posible, también citado por la Consejería consultante, *“si se tratara del cambio de un modelo de producto, conforme al artículo 126.6 LCSP, éste no supone un cambio de unidad siempre que, como mínimo, se mantengan las características técnicas previstas en el Pliego de Prescripciones Técnicas y sea informado favorablemente por la dirección facultativa que dirige la obra”*.

A la vista de la anterior doctrina, entiende esta Comisión Consultiva que la misma es compatible con la inclusión o fijación de precios nuevos derivados de variaciones que no alteren la funcionalidad de unidades existentes en el proyecto de la obra, a la que se refiere la Consejería en su consulta, siempre y cuando se respeten las limitaciones antes indicadas que establece el precepto.

No debe ser obstáculo para admitir este tipo de variaciones sin alteración de funcionalidad, el hecho de que cualquier mínimo cambio en una unidad de obra pueda suponer la transformación de la misma en una “unidad nueva”, pues si se sigue ese razonamiento incluso la mera variación exclusiva de un precio implicaría la existencia de una nueva unidad de obra.

III.-CONCLUSIONES

La inclusión de precios nuevos derivada de variaciones en las unidades de obra existentes en el proyecto, como pueden ser los materiales a emplear, cuando no se altere la funcionalidad de la unidad afectada, es admisible a efectos de no tener la consideración de modificación contractual, siempre y cuando se respeten las limitaciones establecidas en el artículo 242.4 ii) LCSP.

La compensación entre unidades de obra para determinar si la modificación excede de los límites máximos establecidos deberá hacerse teniendo en cuenta únicamente aquellas unidades que directamente se ven afectadas por la incorporación de los precios nuevos.

Es todo cuanto se ha de informar.