



Informe 7/2026, de 15 de abril, de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña, sobre el régimen aplicable a la modificación de un contrato adjudicado bajo la vigencia de una normativa de contratos del sector público anterior a la vigente actualmente y el importe a tener en cuenta para determinar el porcentaje de modificación

Antecedentes

El Ayuntamiento de Caldes d'Estrac ha solicitado informe a esta Junta Consultiva de Contratación Pública sobre el régimen jurídico aplicable a las modificaciones contractuales no previstas en un contrato de gestión de servicios públicos adjudicado bajo la vigencia del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011, así como sobre el importe a tener en cuenta a la hora de aplicar los umbrales porcentuales que limitan las modificaciones contractuales.

En el escrito de petición se hace referencia a un contrato de gestión del servicio público de recogida y transporte de residuos urbanos, limpieza vial y limpieza de playas, en régimen de concesión, que se adjudicó el año 2013 y que preveía una duración de 10 años, con posibilidad de prórroga expresa, por periodos sucesivos de 5 años, sin que la duración total del contrato, incluyendo las prórrogas, pudiera exceder los 25 años. Además, el pliego de cláusulas administrativas particulares preveía la revisión de precios anual y el contrato implicaba la adscripción de medios materiales –vehículos y maquinaria– para su ejecución.

Por otra parte, se señala que con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Contratos del Sector Público vigente se han acordado algunas modificaciones del contrato y que, actualmente, se pretende llevar a cabo otra para incorporar un nuevo sistema de recogida –valorando el establecimiento de un sistema de contenedores inteligentes– y renovar la maquinaria obsoleta, en el sentido de sustituir todos los vehículos adscritos al contrato por unos nuevos. Por este motivo, se suscita la necesidad de “determinar el régimen jurídico aplicable respecto del derecho sustantivo que debe regir la modificación del ‘Contrato de gestión de servicios del servicio público de recogida y transporte de residuos urbanos, limpieza vial y limpieza de playas, en régimen de concesión administrativa de Caldes d'Estrac,’ de fecha 12 de junio de 2013”, y se señala que pueden resultar de aplicación, además del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011, la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, el Decreto-ley 3/2016, de 31 de mayo, de medidas urgentes en materia de contratación pública, y la disposición adicional undécima de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Así, plantea a esta Junta las dos cuestiones siguientes:

“a) Si respecto del régimen sustantivo referente a la modificación del contrato de fecha 12 de junio de 2013, es de aplicación el régimen de las modificaciones contractuales regulado en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público ahora vigente o bien el TRLCSP (Real Decreto Legislativo 3/2011) vigente cuando se suscribió el contrato.

b) Si existiendo causa de modificación del contrato (según artículo 107 del TRLCSP o bien según el vigente artículo 205.2 de la Ley 9/2017), el límite (porcentaje) establecido respecto de la alteración de la cuantía aplicable es del 10% (art. 107.3.d) del TRLCSP) o bien del 50% (art. 205.2.b.3º de la LCSP)”.

Respecto de esta última cuestión se precisa la necesidad de “determinar si, cuando los artículos 205.2.b.3º de la LCSP (Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) y el artículo 107.3.d) del TRLCSP (Real Decreto Legislativo 3/2011) hacen referencia al precio inicial del contrato o precio adjudicación del contrato, sobre el cual calcular los límites (50% o 10%) si este precio se debe entender referido a la alteración global del precio del contrato a lo largo de su ejecución”, concretando la cuestión en la de “si dentro del precio del contrato (base sobre la cual aplicar los porcentajes) se deben incluir los siguientes extremos: Precio inicial del contrato + las prórrogas aprobadas (en este caso 10 años); precio correspondiente a las prórrogas todavía posibles y que se aprobarían dentro del mismo acuerdo de modificación (5 años); la revisión de precios practicada durante la ejecución del contrato (85% IPC según contrato); nuevos precios del material rodante a incorporar para la prestación efectiva del servicio (camiones, cribadora, etc.) una vez los adquiridos al inicio del contrato ha finalizado su vida útil, ya sea por obsolescencia o desgaste, y después de 12 años de uso”.

Consideraciones jurídicas

I. De acuerdo con los artículos 3.1.a y 4.1.d del Decreto 118/2023, de 27 de junio, por el que se establece la composición y el régimen jurídico de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña, esta Junta Consultiva informa sobre las cuestiones que, en materia de contratación pública, le sometan, entre otras, la Administración local de Cataluña y su sector público. Por otra parte, el artículo 11.1.a del mismo Decreto atribuye a la Comisión Permanente la aprobación de los informes sobre las cuestiones relativas a la interpretación de la normativa de contratación pública que le sometan las personas legitimadas.

II. La primera cuestión que se plantea es la determinación del régimen jurídico aplicable a la modificación de un contrato adjudicado bajo la vigencia de la normativa de contratos del sector público anterior –concretamente, en el supuesto de hecho que motiva la consulta, el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP). Para dar respuesta, cabe partir del régimen transitorio establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), en la cual se prevé –siguiendo la tradición de las sucesivas regulaciones en materia de contratación pública respecto de su ámbito de aplicación temporal–, que “los contratos administrativos

adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su modificación, duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior”.

Así, de acuerdo con esta disposición, la normativa aplicable a la modificación de un contrato adjudicado bajo la vigencia del TRLCSP es la establecida en el mismo TRLCSP. En todo caso, y tal como ya ha tenido ocasión de señalar esta Junta Consultiva, dado que la aplicación del régimen transitorio establecido tradicionalmente en nuestra regulación interna no puede comportar un incumplimiento del derecho comunitario de contratación pública, la viabilidad jurídica de su aplicación, con respecto a la modificación de los contratos, es necesario determinarla teniendo en cuenta el derecho y la jurisprudencia comunitarios, de manera que una modificación contractual no puede comportar la vulneración de los principios que rigen la contratación pública. Por lo tanto, si bien el régimen aplicable a una modificación contractual es el establecido en la normativa vigente en el momento de suscribir el contrato, atendiendo al principio de primacía del derecho comunitario, puede ser necesario adaptarlo o, incluso, no tomar en consideración determinadas previsiones para garantizar la adecuación a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y el consiguiente respeto a los principios que rigen la contratación pública. A este efecto, y como también se ha afirmado anteriormente por esta Junta, la regulación del actual LCSP debe servir de referencia y de parámetro interpretativo, en tanto que transpone el régimen de modificación de los contratos establecido por la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero, sobre contratación pública, el cual, como no puede ser de otra manera, es conforme con aquella jurisprudencia.¹

Este criterio se ha visto ahora afianzado por el recurso que la Comisión Europea ha interpuesto contra el Reino de España delante del TJUE, el 9 de diciembre de 2025 ([asunto C-802/25](#)), por, entre otros motivos, entender que no ha efectuado una transposición correcta del régimen de modificación de los contratos con respecto a su aplicación temporal, dado que el régimen transitorio establecido en la LCSP circunscribe su aplicación en contratos adjudicados con posterioridad a su entrada en vigor.²

En todo caso, cabe apuntar que el criterio fijado en pronunciamientos precedentes de esta Junta Consultiva es de aplicación también en los supuestos como el que ahora se consulta,

¹ Así se señaló, por ejemplo, en los Informes [2/2019, de 13 de marzo](#) y [7/2022, de 17 de noviembre](#) y, en el mismo sentido, la Comisión Jurídica Asesora señala, entre otros, en los dictámenes [236/2021](#) y [198/2019](#), que “de acuerdo con la jurisprudencia y los informes de las juntas consultivas de contratación administrativa, la regulación aplicable debe ser interpretada de acuerdo con los principios que informan la contratación pública en el derecho europeo y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)”.

² La Comisión Europea incoó el procedimiento de infracción contra el Reino de España el 2 de diciembre de 2021 [INFR(2021)2171]. Dado que España no respondió a las alegaciones presentadas en este procedimiento, el día 24 de abril de 2024 la Comisión Europea emitió un dictamen motivado y, como España tampoco introdujo los cambios necesarios en su legislación a fin de que sea compatible con todas las obligaciones derivadas del derecho de la UE, la Comisión ha presentado recurso en el cual alega, entre otros motivos, que no se ha transpuesto correctamente el régimen de modificación de las Directivas “en lo relativo al ámbito de aplicación temporal”, dado que estas “exigen que las normas sobre modificación (...) de contratos se apliquen desde su entrada en vigor, incluso a contratos adjudicados con anterioridad”, mientras que “la normativa española limita su aplicación a contratos posteriores, lo que supone una transposición incorrecta”.

referidos a contratos adjudicados antes de la publicación en el *DOUE* de la Directiva 2014/24/UE y, por lo tanto, antes de la fecha en que terminaba su plazo de transposición, el 18 de abril de 2016, dado que en estos supuestos lo que hacía falta respetar era el régimen de modificación de los contratos delimitado por la jurisprudencia del TJUE y que dio lugar a la regulación comunitaria de 2014.³

Sin embargo, se debe tener en cuenta que la aplicación de este criterio en los contratos adjudicados bajo la vigencia del TRLCSP, como el planteado en el supuesto de hecho que motiva la petición de este informe, comporta que se pueda aplicar el régimen de modificación de los contratos establecido en este TRLCSP en su integridad, en tanto que este régimen ya se basa en la regla general que los contratos solo se pueden modificar si así se ha previsto en los pliegos y que, de lo contrario, solo proceden en determinados supuestos tasados *ex lege* –supuestos, de hecho, más restrictivos que los que posteriormente se recogieron en la Directiva 2014/24/UE.⁴

Por lo tanto, dado que el TRLCSP ya incorporaba un régimen de modificación de los contratos aplicable a todo el sector público y que exigía que las modificaciones se hubieran previsto en los pliegos con una definición clara de su alcance y límites, y también posibilitaba las no previstas solo en supuestos excepcionales y tasados legalmente, de manera que era respetuoso con los principios rectores de la contratación pública y conforme con la jurisprudencia comunitaria, debe responderse a la primera pregunta en el sentido que a un contrato adjudicado bajo la vigencia del TRLCSP le es de aplicación el régimen de modificación contractual regulado en el mismo TRLCSP y no el de la LCSP vigente. Ciertamente, esta conclusión es conforme tanto con el derecho comunitario de contratación pública, como con el régimen transitorio de la normativa interna de contratos del sector público vigente actualmente.⁵

³ En este sentido, y atendiendo a la referencia que se incluye en la petición de informe en el Decreto-ley 3/2016, de 31 de mayo, de medidas urgentes en materia de contratación pública, cabe precisar que este solo fue aplicable en los contratos adjudicados a partir del 18 de abril de 2016, fecha en la cual finalizó el plazo de transposición de la Directiva y empezó su efecto directo.

⁴ Cabe recordar que la aprobación y la incorporación de este régimen, a través de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, tuvo como finalidad adaptar el régimen de modificación de los contratos al derecho comunitario y fue motivada por el procedimiento de infracción que la Comisión Europea llevó a cabo al constatar que la anterior Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, confería a las entidades adjudicadoras poderes muy amplios para modificar las cláusulas esenciales de los contratos una vez adjudicados, de manera que se vulneraban los principios de igualdad de trato, no discriminación y transparencia, fijados por las normas sobre contratación pública de la Unión Europea. En este sentido, en el [Informe 1/2016, de 6 de abril](#), esta Junta Consultiva apuntó que los artículos 105 a 107 del TRLCSP no se oponían al régimen establecido en el artículo 72 de la Directiva 2014/24/UE y que debían entenderse pretranspuestas las previsiones de la Directiva con estos preceptos, ya que se habían adoptado teniendo en cuenta la jurisprudencia comunitaria al efecto.

Por otra parte, conviene recordar también que, tal como ya ha indicado esta Junta Consultiva en los Informes [1/2019, de 13 de marzo](#), y [30/2024, de 24 de octubre](#), a la hora de transponer debidamente las Directivas, el legislador interno puede optar por ser más restrictivo, yendo más allá de lo que exige el derecho comunitario, pero no más flexible respecto de las exigencias de mínimos que establece, ya que una transposición de un régimen jurídico más limitativo puede garantizar en mayor medida el debido respeto al derecho comunitario y, por extensión, a los principios que lo inspiran.

⁵ Vista la referencia que se contiene en el escrito de petición de informe de la disposición adicional undécima de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, en la cual se prevé que las entidades locales deben adaptar los contratos para los servicios de recogida y tratamiento de residuos de su competencia a las nuevas

Adicionalmente, cabe apuntar que una eventual condena a España por la incorrecta transposición, con respecto al ámbito de aplicación temporal del régimen de modificación de los contratos, alegada por la Comisión en el recurso que ha interpuesto delante del TJUE antes mencionado, podría comportar, en función del concreto pronunciamiento de condena, el deber de inaplicar el régimen transitorio de la LCSP con respecto a la modificación de los contratos, mientras no se produjera el cambio normativo que comportara la transposición correcta. Así, esta inaplicación comportaría que el régimen de modificación establecido en los artículos 203 y siguientes de la LCSP resultaría de aplicación en todos los contratos, con independencia del momento en que se hayan adjudicado, en la medida que este régimen de la LCSP es conforme con el derecho comunitario –de lo contrario, sería procedente considerar el efecto directo del artículo 72 de la Directiva 2014/24/UE, por incorrecta transposición de su contenido.⁶

Asimismo, también podría dar lugar, mientras no se produjera el cambio normativo que comportara la transposición correcta, a la obligación de aplicar la disposición transitoria primera de la LCSP haciendo una interpretación conforme con el derecho comunitario, de manera que el régimen de modificación establecido en los artículos 203 y siguientes de la LCSP resultara de aplicación a todos los contratos con independencia del momento en que se hubieran adjudicado, excepto a los adjudicados bajo la vigencia del TRLCSP en el cual ya se contenía un régimen de modificación de los contratos conforme con el derecho comunitario.

III. Con respecto a la segunda cuestión planteada, relativa a cuál es el límite que resulta de aplicación respecto de la alteración de la cuantía en caso de modificaciones no previstas: si el 10% previsto en el artículo 107.3.d del TRLCSP o bien el 50% establecido en el artículo 205.2.b.3º de la LCSP, de acuerdo con lo que se ha afirmado en la consideración jurídica anterior, cabe estar al régimen de modificación fijado en el TRLCSP el cual, como ya se ha adelantado, es más restrictivo que el establecido en la LCSP vigente.

Por lo tanto, resulta de aplicación al supuesto de hecho que se plantea en la petición de informe el artículo 107 del TRLCSP, que regula el régimen jurídico de las modificaciones no previstas, las cuales se deben justificar en alguno de los supuestos que recoge, no pueden

obligaciones establecidas en esta Ley “siempre que eso sea posible en virtud de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”, cabe precisar que esta referencia a la LCSP no parece que deba comportar una excepción al régimen transitorio general de las modificaciones de los contratos establecido en la LCSP, de manera que la LCSP deba ser aplicable a todas las modificaciones producidas en virtud de la Ley 7/2022, y aún más en un caso como el que nos ocupa, en que el régimen de modificación aplicable de acuerdo con este régimen transitorio es conforme, como se ha dicho, con el derecho comunitario –más bien, parecería que la referencia a la LCSP contenida en esta disposición de la Ley 7/2022 se debe entender incorporada simplemente, porque es la normativa de contratación pública vigente en el momento de dictarse.

⁶ En el recurso interpuesto, la Comisión también alega que no se transpone correctamente el régimen de modificaciones “en lo relativo a la modificación de los contratos y al doble umbral de minimis”, en tanto que la LCSP permite modificaciones cuyo valor es igual o inferior a los umbrales, cuando las directivas exigen que este valor sea inferior. Así, en caso que también se confirme la contravención al derecho comunitario de este extremo, cabría considerar directamente aplicable el umbral de las modificaciones de minimis establecido en el artículo 72.2 de la Directiva y, por lo tanto, considerar que no son posibles las modificaciones de acuerdo con el artículo 205.2.c.3º(i) no solo cuando excedan, sino también cuando igualen los umbrales previstos.

alterar las condiciones esenciales de la licitación y adjudicación y se deben limitar a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la haga necesaria, de manera que se deben entender alteradas las condiciones esenciales cuando, entre otros supuestos, “las modificaciones del contrato iguallen o excedan, en más o en menos, el 10 por ciento del precio de adjudicación del contrato”, además de especificar que “en el caso de modificaciones sucesivas, el conjunto de ellas no podrá superar este límite”.⁷

Adicionalmente, se considera conveniente apuntar también las dudas que plantea la viabilidad jurídica de una modificación como la planteada en el escrito de petición de informe, que pretenda la incorporación en un contrato de gestión del servicio público de recogida y transporte de residuos urbanos, limpieza vial y limpieza de playas, de un nuevo sistema de recogida, con el eventual establecimiento de un sistema de contenedores inteligentes, y la renovación de todos los vehículos adscritos a la ejecución del contrato, más allá del límite del umbral económico de la modificación, tomando en consideración la alteración de las condiciones esenciales del contrato –al respecto se puede recordar que el TRLCSP prevé expresamente que la modificación no es posible, entre otros casos, cuando “varíe sustancialmente la función y características esenciales de la prestación inicialmente contratada”, ni “en cualesquiera otros casos en que pueda presumirse que, de haber sido conocida previamente la modificación, hubiesen concurrido al procedimiento de adjudicación otros interesados, o que los licitadores que tomaron parte en el mismo hubieran presentado ofertas sustancialmente diferentes a las formuladas”.

IV. Una vez determinado el régimen jurídico y el umbral máximo aplicable a la modificación planteada en el supuesto de hecho objeto de la consulta, solo queda precisar qué se debe entender por *precio de adjudicación del contrato* establecido en el artículo 107 del TRLCSP como a base del cálculo de los umbrales de modificación posibles. Pues bien, dado que la referencia respecto de la cual se solicita precisión no incluye conceptos jurídicos indeterminados, la respuesta parece clara de acuerdo con sus términos literales, sin requerir ninguna interpretación en tanto que hace referencia a un importe unívoco, como es el precio de adjudicación del contrato, que se corresponde con el precio del contrato previo a cualquier eventual modificación o revisión –así, se debe entender equivalente al “precio de adjudicación” recogido en el TRLCSP, el “precio inicial” a qué se refiere la LCSP actual.⁸

Sobre la base de las consideraciones anteriores, la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública formula las siguientes

⁷ Respecto de este umbral, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado señaló en la [Recomendación de 1 de marzo de 2012](#) que “el porcentaje del 10% (...) debe entenderse siempre superado para merecer tal carácter. Pero tal consideración no implica que las modificaciones que se encuentren por debajo de ese 10% sean siempre calificadas como no esenciales, esto es, toda modificación que exceda del 10% debe ser considerada como esencial, pero no todas las modificaciones del precio que sean inferiores a ese 10% deben ser rechazadas automáticamente como no esenciales”.

⁸ En aplicación de la LCSP vigente, esta Junta Consultiva señaló en el [Informe 2/2020, de 27 de marzo](#), que el “precio inicial” del contrato sobre el cual se debe calcular el porcentaje de modificación es aquel entendido como precio de adjudicación, que no ha sido objeto de ninguna modificación y que no incorpora las eventuales prórrogas.

Conclusiones

I. Si bien el régimen jurídico aplicable a la modificación de un contrato es el que estaba vigente en el momento de su adjudicación, el principio de primacía del derecho comunitario comporta que pueda ser necesario adaptarlo y, en todo caso, no tomar en consideración todo aquello que no resulte conforme al derecho y la jurisprudencia de la Unión Europea. A este efecto, la regulación del actual LCSP debe servir de referencia y de parámetro interpretativo.

En este sentido, a un contrato adjudicado bajo la vigencia del TRLCSP le es de aplicación el régimen de modificación contractual regulado en el mismo TRLCSP, dado que se trata de un régimen plenamente conforme con el derecho y la jurisprudencia comunitaria en este ámbito –en tanto que recoge la posibilidad de modificación no prevista de los contratos en unos términos más restrictivos que el artículo 72 de la Directiva 24/2014/UE– y, por lo tanto, es respetuoso con los principios rectores de la contratación pública. En consecuencia, el importe de la modificación no prevista de un contrato adjudicado bajo la vigencia del TRLCSP, de acuerdo con el artículo 107.3, debe ser inferior al 10% del precio de adjudicación del contrato, entendido como el precio inicial que no incluye eventuales modificaciones o revisiones posteriores.

II. Una eventual condena a España por la incorrecta transposición con respecto al ámbito de aplicación temporal del régimen de modificación de los contratos, que ha sido alegada por la Comisión Europea en el recurso que ha interpuesto delante del TJUE, el 9 de diciembre de 2025 (asunto C-802/25), podría comportar, en función del concreto pronunciamiento de condena, el deber de inaplicar el régimen transitorio de la LCSP con respecto a la modificación de los contratos, mientras no se produjera el cambio normativo que comportara la transposición correcta. Así, esta inaplicación llevaría a entender que el régimen de modificación establecido en los artículos 203 y siguientes de la LCSP resultara de aplicación en todos los contratos, con independencia del momento en que se hubieran adjudicado, en la medida que este régimen de la LCSP es conforme con el derecho comunitario –de lo contrario, sería procedente considerar el efecto directo del artículo 72 de la Directiva 2014/24/UE, por incorrecta transposición de su contenido. Asimismo, también podría dar lugar, mientras no se produjera el cambio normativo que comportara la transposición correcta, a la obligación de aplicar la disposición transitoria primera de la LCSP haciendo una interpretación conforme con el derecho comunitario, de manera que el régimen de modificación establecido en los artículos 203 y siguientes de la LCSP resultara de aplicación a todos los contratos con independencia del momento en que se hubieran adjudicado, excepto a los adjudicados bajo la vigencia del TRLCSP en el cual ya se contenía un régimen de modificación de los contratos conforme con el derecho comunitario.

Barcelona, 15 de abril de 2026