



Informe 7/2026, de 15 d'abril, de la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya, sobre el règim aplicable a la modificació d'un contracte adjudicat sota la vigència d'una normativa de contractes del sector públic anterior a la vigent actualment i l'import a tenir en compte per determinar el percentatge de modificació

Antecedents

L'Ajuntament de Caldes d'Estrac ha sol·licitat informe a aquesta Junta Consultiva de Contractació Pública sobre el règim jurídic aplicable a les modificacions contractuals no previstes en un contracte de gestió de serveis públics adjudicat sota la vigència del text refós de la Llei de contractes del sector públic de 2011, així com sobre l'import a tenir en compte a l'hora d'aplicar els llindars percentuals que limiten les modificacions contractuals.

En l'escrit de petició es fa referència a un contracte de gestió del servei públic de recollida i transport de residus urbans, neteja viària i neteja de platges, en règim de concessió, que es va adjudicar l'any 2013 i que preveia una durada de 10 anys, amb possibilitat de pròrroga expressa, per períodes successius de 5 anys, sense que la durada total del contracte, incloent-hi les pròrrogues, pogués excedir els 25 anys. A més, el plec de clàusules administratives particulars preveia la revisió de preus anual i el contracte implicava l'adscripció de mitjans materials –vehICLES i maquinària– per a la seva execució.

D'altra banda, s'assenyala que amb anterioritat a l'entrada en vigor de la Llei de contractes del sector públic vigent s'han acordat algunes modificacions del contracte i que, actualment, se'n pretén dur a terme una altra per incorporar un nou sistema de recollida –valorant l'establiment d'un sistema de contenidors intel·ligents– i renovar la maquinària obsoleta, en el sentit de substituir tots els vehicles adscrits al contracte per uns de nous. Per aquest motiu, se suscita la necessitat de “determinar el règim jurídic aplicable respecte del dret substantiu que ha de regir la modificació del ‘Contracte de gestió de serveis del servei públic de recollida i transport de residus urbans, neteja viària i neteja de platges, en règim de concessió administrativa de Caldes d'Estrac’, de data 12 de juny de 2013”, i s'assenyala que poden resultar d'aplicació, a més del text refós de la Llei de contractes del sector públic de 2011, la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014, sobre contractació pública, el Decret llei 3/2016, de 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública, i la disposició addicional onzena de la Llei 7/2022, de 8 d'abril, de residus i sòls contaminats per a una economia circular. Així, planteja a aquesta Junta les dues qüestions següents:

“a) Si respecte del règim substantiu referent a la modificació del contracte de data 12 de juny de 2013, és d'aplicació el règim de les modificacions contractuals regulat a la Llei 9/2017, de

8 de novembre, de contractes del sector públic ara vigent o bé el TRLCSP (Reial Decret legislatiu 3/2011) vigent quan es va subscriure el contracte.

b) Si existint causa de modificació del contracte (segons article 107 del TRLCSP o bé segons el vigent article 205.2 de la Llei 9/2017), el límit (percentatge) establert respecte de l'alteració de la quantia aplicable és del 10% (art. 107.3.d) del TRLCSP) o bé del 50% (art. 205.2.b.3er de la LCSP)".

Respecte d'aquesta darrera qüestió es precisa la necessitat de "determinar si, quan els articles 205.2.b.3er de la LCSP (Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic) i l'article 107.3.d) del TRLCSP (Reial Decret legislatiu 3/2011) fan referència al preu inicial del contracte o preu adjudicació del contracte, sobre el qual calcular els límits (50% o 10%) si aquest preu s'ha d'entendre referit a l'alteració global del preu del contracte al llarg de la seva execució", concretant la qüestió en la de "si dins el preu del contracte (base sobre la qual aplicar els percentatges) hom ha de incloure els següents extrems: Preu inicial del contracte + les pròrroques aprovades (en aquest cas 10 anys); preu corresponent a les pròrroques encara possibles i que s'aprovarien dins el mateix acord de modificació (5 anys); la revisió de preus practicada durant l'execució del contracte (85% IPC segons contracte); nous preus del material rodant a incorporar per la prestació efectiva del servei (camions, garbelladora, etc.) una vegada els adquirits a l'inici del contracte ha finalitzat la seva vida útil, ja sigui per obsolescència o desballestament, i després de 12 anys d'us".

Consideracions jurídiques

I. D'acord amb els articles 3.1.a i 4.1.d del Decret 118/2023, de 27 de juny, pel qual s'estableix la composició i el règim jurídic de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya, aquesta Junta Consultiva informa sobre les qüestions que, en matèria de contractació pública, li sotmetin, entre d'altres, l'Administració local de Catalunya i el seu sector públic. D'altra banda, l'article 11.1.a del mateix Decret atribueix a la Comissió Permanent l'aprovació dels informes sobre les qüestions relatives a la interpretació de la normativa de contractació pública que li sotmetin les persones legitimades.

II. La primera qüestió que es planteja és la determinació del règim jurídic aplicable a la modificació d'un contracte adjudicat sota la vigència de la normativa de contractes del sector públic anterior –concretament, en el supòsit de fet que motiva la consulta, el text refós de la Llei de contractes del sector públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre (d'ara endavant, TRLCSP). Per donar-ne resposta, cal partir del règim transitori establert en la disposició transitòria primera de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (d'ara endavant, LCSP), en la qual es preveu –seguint la tradició de les successives regulacions en matèria de contractació pública respecte del seu àmbit d'aplicació temporal–, que "els contractes administratius adjudicats amb anterioritat a l'entrada en vigor d'aquesta Llei es regeixen, pel que fa als seus efectes, compliment i extinció, inclosa la seva modificació, durada i règim de pròrroques, per la normativa anterior".

Així, d'acord amb aquesta disposició, la normativa aplicable a la modificació d'un contracte adjudicat sota la vigència del TRLCSP és l'establerta en el mateix TRLCSP. En tot cas, i tal com ja ha tingut ocasió d'assenyalar aquesta Junta Consultiva, atès que l'aplicació del règim transitori establert tradicionalment en la nostra regulació interna no pot comportar un incompliment del dret comunitari de contractació pública, la viabilitat jurídica de la seva aplicació, pel que fa a la modificació dels contractes, cal determinar-la tenint en compte el dret i la jurisprudència comunitaris, de manera que una modificació contractual no pot comportar la vulneració dels principis que regeixen la contractació pública. Per tant, si bé el règim aplicable a una modificació contractual és l'establert en la normativa vigent en el moment de subscriure el contracte, atès el principi de primacia del dret comunitari, pot ser necessari adaptar-lo o, fins i tot, no prendre en consideració determinades previsions per garantir-ne l'adequació a la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) i el consegüent respecte als principis que regeixen la contractació pública. A aquest efecte, i com també s'ha afirmat anteriorment per aquesta Junta, la regulació de l'actual LCSP ha de servir de referència i de paràmetre interpretatiu, en tant que transposa el règim de modificació dels contractes establert per la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrer, sobre contractació pública, el qual, com no pot ser d'altra manera, és conforme amb aquella jurisprudència.¹

Aquest criteri s'ha vist ara refermat pel recurs que la Comissió Europea ha interposat contra el Regne d'Espanya davant del TJUE, el 9 de desembre de 2025 ([assumpte C-802/25](#)), per, entre altres motius, entendre que no ha efectuat una transposició correcta del règim de modificació dels contractes pel que fa a la seva aplicació temporal, atès que el règim transitori establert en l'LCSP circumscriu la seva aplicació en contractes adjudicats amb posterioritat a la seva entrada en vigor.²

En tot cas, cal apuntar que el criteri fixat en pronunciaments precedents d'aquesta Junta Consultiva és d'aplicació també en els supòsits com el que ara es consulta, referits a contractes adjudicats abans de la publicació al *DOUE* de la Directiva 2014/24/UE i, per tant, abans de la data en què finia el seu termini de transposició, el 18 d'abril de 2016, atès que en aquests supòsits el que calia respectar era el règim de modificació dels contractes

¹ Així es va assenyalar, per exemple, en els informes [2/2019, de 13 de març](#) i [7/2022, de 17 de novembre](#) i, en el mateix sentit, la Comissió Jurídica Assessora assenyala, entre d'altres, en els dictàmens [236/2021](#) i [198/2019](#), que "d'acord amb la jurisprudència i els informes de les juntes consultives de contractació administrativa, la regulació aplicable ha de ser interpretada d'acord amb els principis que informen la contractació pública en el dret europeu i en la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE)".

² La Comissió Europea va incoar el procediment d'infracció contra el Regne d'Espanya el 2 de desembre de 2021 [\[INFR\(2021\)2171\]](#). Atès que Espanya no va respondre a les al·legacions presentades en aquest procediment, el dia 24 d'abril de 2024 la Comissió Europea va emetre un dictamen motivat i, com que Espanya tampoc va introduir els canvis necessaris en la seva legislació per tal que sigui compatible amb totes les obligacions derivades del dret de la UE, la Comissió ha presentat recurs en el qual al·lega, entre altres motius, que no s'ha transposat correctament el règim de modificació de les directives "en lo relativo al ámbito de aplicación temporal", atès que aquestes "exigen que las normas sobre modificación (...) de contratos se apliquen desde su entrada en vigor, incluso a contratos adjudicados con anterioridad", mentre que "la normativa española limita su aplicación a contratos posteriores, lo que supone una transposición incorrecta".

delimitat per la jurisprudència del TJUE i que va donar lloc a la regulació comunitària de 2014.³

Tanmateix, s'ha de tenir en compte que l'aplicació d'aquest criteri en els contractes adjudicats sota la vigència del TRLCSP, com el plantejat en el supòsit de fet que motiva la petició d'aquest informe, comporta que es pugui aplicar el règim de modificació dels contractes establert en aquest TRLCSP en la seva integritat, en tant que aquest règim ja es basa en la regla general que els contractes només es poden modificar si així s'ha previst en els plecs i que, altrament, només procedeixen en determinats supòsits taxats *ex lege* – supòsits, de fet, més restrictius que els que posteriorment es van recollir en la Directiva 2014/24/UE.⁴

Per tant, atès que el TRLCSP ja incorporava un règim de modificació dels contractes aplicable a tot el sector públic i que exigia que les modificacions s'haguessin previst als plecs amb una definició clara del seu abast i límits, i també possibilitava les no previstes només en supòsits excepcionals i taxats legalment, de manera que era respectuós amb els principis rectors de la contractació pública i conforme amb la jurisprudència comunitària, cal respondre a la primera pregunta en el sentit que a un contracte adjudicat sota la vigència del TRLCSP li és d'aplicació el règim de modificació contractual regulat en el mateix TRLCSP i no el de l'LCSP vigent. Certament, aquesta conclusió és conforme tant amb el dret comunitari de contractació pública com amb el règim transitori de la normativa interna de contractes del sector públic vigent actualment.⁵

³ En aquest sentit, i atesa la referència que s'inclou en la petició d'informe al Decret llei 3/2016, de 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública, cal precisar que aquest només va ser aplicable en els contractes adjudicats a partir del 18 d'abril de 2016, data en la qual va finalitzar el termini de transposició de la directiva i començà el seu efecte directe.

⁴ Cal recordar que l'aprovació i la incorporació d'aquest règim, a través de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, va tenir com a finalitat adaptar el règim de modificació dels contractes al dret comunitari i va ser motivada pel procediment d'infracció que la Comissió Europea va dur a terme en constatar que l'anterior Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic, conferia a les entitats adjudicatòries poders molt amplis per modificar les clàusules essencials dels contractes un cop adjudicats, de tal manera que es vulneraven els principis d'igualtat de tracte, no discriminació i transparència, fixats per les normes sobre contractació pública de la Unió Europea. En aquest sentit, en l'[Informe 1/2016, de 6 d'abril](#), aquesta Junta Consultiva va apuntar que els articles 105 a 107 del TRLCSP no s'oposaven al règim establert en l'article 72 de la Directiva 2014/24/UE i que calia entendre pretransposades les previsions de la Directiva amb aquests preceptes, ja que s'havien adoptat tenint en compte la jurisprudència comunitària a l'efecte.

D'altra banda, convé recordar també que, tal com ja ha indicat aquesta Junta Consultiva en els informes [1/2019, de 13 de març](#), i [30/2024, de 24 d'octubre](#), a l'hora de transposar degudament les directives, el legislador intern pot optar per ser més restrictiu, anant més enllà del que exigeix el dret comunitari, però no més flexible respecte de les exigències de mínims que estableix, ja que una transposició d'un règim jurídic més limitatiu pot garantir en gran manera el degut respecte al dret comunitari i, per extensió, als principis que l'inspiren.

⁵ Atesa la referència que es conté en l'escrit de petició d'informe de la disposició addicional onzena de la Llei 7/2022, de 8 d'abril, de residus i sòls contaminats per a una economia circular, en la qual es preveu que les entitats locals han d'adaptar els contractes per als serveis de recollida i tractament de residus de la seva competència a les noves obligacions establertes en aquesta Llei "sempre que això sigui possible en virtut de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic", cal precisar que aquesta referència a l'LCSP no sembla que hagi de comportar una excepció al règim transitori general de les modificacions dels contractes establert en l'LCSP, de manera que l'LCSP hagi de ser aplicable a totes les modificacions produïdes en virtut de la Llei 7/2022, i encara més en un cas com el que ens ocupa, en què el règim de modificació aplicable d'acord amb aquest règim transitori és conforme, com s'ha dit, amb el dret comunitari –més aviat, semblaria que la referència a l'LCSP continguda en aquesta disposició de la Llei 7/2022 s'ha d'entendre incorporada simplement, perquè és la normativa de contractació pública vigent en el moment de dictar-se.

Adicionalment, cal apuntar que una eventual condemna a Espanya per la incorrecta transposició, pel que fa a l'àmbit d'aplicació temporal del règim de modificació dels contractes, al·legada per la Comissió en el recurs que ha interposat davant el TJUE abans esmentat, podria comportar, en funció del concret pronunciament de condemna, el deure d'inaplicar el règim transitori de l'LCSP pel que fa a la modificació dels contractes, mentre no es produís el canvi normatiu que comportés la transposició correcta. Així, aquesta inaplicació comportaria que el règim de modificació establert en els articles 203 i següents de l'LCSP resultaria d'aplicació a tots els contractes, amb independència del moment en què s'hagin adjudicat, en la mesura que aquest règim de l'LCSP és conforme amb el dret comunitari –altrament, seria procedent considerar l'efecte directe de l'article 72 de la Directiva 2014/24/UE, per incorrecta transposició del seu contingut.⁶

Així mateix, també podria donar lloc, mentre no es produís el canvi normatiu que comportés la transposició correcta, a l'obligació d'aplicar la disposició transitòria primera de l'LCSP fent-ne una interpretació conforme amb el dret comunitari, de manera que el règim de modificació establert en els articles 203 i següents de l'LCSP resultés d'aplicació a tots els contractes amb independència del moment en què s'haguessin adjudicat, excepte als adjudicats sota la vigència del TRLCSP en el qual ja es contenia un règim de modificació dels contractes conforme amb el dret comunitari.

III. Pel que fa a la segona qüestió plantejada, relativa a quin és el límit que resulta d'aplicació respecte de l'alteració de la quantia en cas de modificacions no previstes: si el 10% previst en l'article 107.3.d del TRLCSP o bé el 50% establert en l'article 205.2.b.3r de l'LCSP, d'acord amb el que s'ha afirmat en la consideració jurídica anterior, cal estar al règim de modificació fixat en el TRLCSP el qual, com ja s'ha avançat, és més restrictiu que l'establert en l'LCSP vigent.

Per tant, resulta d'aplicació al supòsit de fet que es planteja en la petició d'informe l'article 107 del TRLCSP, que regula el règim jurídic de les modificacions no previstes, les quals s'han de justificar en algun dels supòsits que recull, no poden alterar les condicions essencials de la licitació i adjudicació i s'han de limitar a introduir les variacions estrictament indispensables per respondre a la causa objectiva que la faci necessària, de manera que s'han d'entendre alterades les condicions essencials quan, entre altres supòsits, "les modificacions del contracte igualin o excedeixin, en més o en menys, el 10 per cent del preu

⁶ En el recurs interposat, la Comissió també al·lega que no es transposa correctament el règim de modificacions "en lo relativo a la modificación de los contratos y al doble umbral de minimis", en tant que l'LCSP permet modificacions el valor de les quals és igual o inferior als llindars, quan les directives exigeixen que aquest valor sigui inferior. Així, en cas que també es confirmi la contravençió al dret comunitari d'aquest extrem, caldria considerar directament aplicable el llindar de les modificacions de minimis establert en l'article 72.2 de la Directiva i, per tant, considerar que no són possibles les modificacions d'acord amb l'article 205.2.c.3r(i) no només quan excedeixin, sinó també quan igualin els llindars previstos.

d'adjudicació del contracte", a més d'especificar que "en el cas de modificacions successives, el conjunt de modificacions no pot superar aquest límit".⁷

Adicionalment, es considera convenient apuntar també els dubtes que planteja la viabilitat jurídica d'una modificació com la plantejada en l'escrit de petició d'informe, que pretengui la incorporació en un contracte de gestió del servei públic de recollida i transport de residus urbans, neteja viària i neteja de platges, d'un nou sistema de recollida, amb l'eventual establiment d'un sistema de contenidors intel·ligents, i la renovació de tots els vehicles adscrits a l'execució del contracte, més enllà del límit del llindar econòmic de la modificació, prenent en consideració l'alteració de les condicions essencials del contracte –al respecte es pot recordar que el TRLCSP preveu expressament que la modificació no és possible, entre altres casos, quan "variï substancialment la funció i les característiques essencials de la prestació inicialment contractada", ni "en qualsevol altres casos en què es pugui presumir que, si s'hagués conegut prèviament la modificació, haurien concorregut al procediment d'adjudicació altres interessats, o que els licitadors que hi van prendre part haurien presentat ofertes substancialment diferents de les formulades".

IV. Un cop determinat el règim jurídic i el llindar màxim aplicable a la modificació plantejada en el supòsit de fet objecte de la consulta, només resta precisar què s'ha d'entendre per *preu d'adjudicació del contracte* establert a l'article 107 del TRLCSP com a base del càlcul dels llindars de modificació possibles. Doncs bé, atès que la referència respecte de la qual se sol·licita precisió no inclou conceptes jurídics indeterminats, la resposta sembla clara d'acord amb els seus termes literals, sense requerir cap interpretació en tant que fa referència a un import unívoc, com és el preu d'adjudicació del contracte, que es correspon amb el preu del contracte previ a qualsevol eventual modificació o revisió –així, s'ha d'entendre equivalent al "preu d'adjudicació" recollit en el TRLCSP, el "preu inicial" a què es refereix l'LCSP actual.⁸

Sobre la base de les consideracions anteriors, la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Pública formula les següents

Conclusions

I. Si bé el règim jurídic aplicable a la modificació d'un contracte és el que estava vigent en el moment de la seva adjudicació, el principi de primacia del dret comunitari comporta que pugui ser necessari adaptar-lo i, en tot cas, no prendre en consideració tot allò que no resulti

⁷ Respecte d'aquest llindar, la Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat va assenyalar en la [Recomanació d'1 de març 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 aplicació de l'LCSP vigent, aquesta Junta Consultiva va assenyalar en l'[Informe 2/2020, de 27 de març](#), que el "preu inicial" del contracte sobre el qual s'ha de calcular el percentatge de modificació és aquell entès com a preu d'adjudicació, que no ha estat objecte de cap modificació i que no incorpora les eventuais pròrrogues.

conforme al dret i la jurisprudència de la Unió Europea. A aquest efecte, la regulació de l'actual LCSP ha de servir de referència i de paràmetre interpretatiu.

En aquest sentit, a un contracte adjudicat sota la vigència del TRLCSP li és d'aplicació el règim de modificació contractual regulat en el mateix TRLCSP, atès que es tracta d'un règim plenament conforme amb el dret i la jurisprudència comunitària en aquest àmbit –en tant que recull la possibilitat de modificació no prevista dels contractes en uns termes més restrictius que l'article 72 de la Directiva 24/2014/UE– i, per tant, és respectuós amb els principis rectors de la contractació pública. En conseqüència, l'import de la modificació no prevista d'un contracte adjudicat sota la vigència del TRLCSP, d'acord amb l'article 107.3, ha de ser inferior al 10% del preu d'adjudicació del contracte, entès com el preu inicial que no inclou eventuais modificacions o revisions posteriors.

II. Una eventual condemna a Espanya per la incorrecta transposició pel que fa a l'àmbit d'aplicació temporal del règim de modificació dels contractes, que ha estat al·legada per la Comissió Europea en el recurs que ha interposat davant el TJUE, el 9 de desembre de 2025 (assumpte C-802/25), podria comportar, en funció del concret pronunciament de condemna, el deure d'inaplicar el règim transitori de l'LCSP pel que fa a la modificació dels contractes, mentre no es produís el canvi normatiu que comportés la transposició correcta. Així, aquesta inaplicació portaria a entendre que el règim de modificació establert en els articles 203 i següents de l'LCSP resultés d'aplicació a tots els contractes, amb independència del moment en què s'haguessin adjudicat, en la mesura que aquest règim de l'LCSP és conforme amb el dret comunitari –altrament, seria procedent considerar l'efecte directe de l'article 72 de la Directiva 2014/24/UE, per incorrecta transposició del seu contingut. Així mateix, també podria donar lloc, mentre no es produís el canvi normatiu que comportés la transposició correcta, a l'obligació d'aplicar la disposició transitòria primera de l'LCSP fent-ne una interpretació conforme amb el dret comunitari, de manera que el règim de modificació establert en els articles 203 i següents de l'LCSP resultés d'aplicació a tots els contractes amb independència del moment en què s'haguessin adjudicat, excepte als adjudicats sota la vigència del TRLCSP en el qual ja es contenia un règim de modificació dels contractes conforme amb el dret comunitari.

Barcelona, 15 d'abril de 2026