



Informe 15/2025, de 19 de junio, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña (Comisión Permanente), sobre el alcance de la prerrogativa de interpretación y modificación no sustancial de los contratos, para determinar la posible inclusión de obligaciones contractuales no previstas expresamente

ANTECEDENTES

I. Desde el Ayuntamiento de Guissona se ha solicitado el informe de esta Junta Consultiva de Contratación Pública sobre la posibilidad de los órganos de contratación de imponer a una contratista, en ejercicio de su facultad de interpretar los contratos administrativos prevista en el artículo 190 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, obligaciones no previstas inicialmente en el contrato o, alternativamente, introducirlas por la vía de las modificaciones no sustanciales reguladas en el artículo 205.2.c de la propia LCSP, así como las exigencias de publicidad en uno y otro caso.

Según el artículo 4.5 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 Cataluña, en el escrito de petición se adjunta el informe de Secretaría, mediante el que se exponen de forma muy sucinta los antecedentes de hecho que motivan la consulta. Por su parte, en el escrito de petición de informe se señala que el Ayuntamiento de Guissona licitó un contrato de concesión del servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado por importe de 6.049.456 de euros, IVA excluido, en el que establecía un canon variable consistente en un porcentaje sobre el importe facturado por el concesionario durante el ejercicio. Respecto a este canon, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se regulaba, entre otros aspectos, que el Ayuntamiento lo destinaría a las inversiones en infraestructuras del servicio y que las obras a realizar en este sentido deberían "ser licitadas según lo establecido en la LCSP". En la misma cláusula también se preveía que, fuera de estos casos, el concesionario quedaría obligado "a realizar a su cargo las obras de reparación ordinaria definidas en el PPT necesarias para el adecuado funcionamiento del servicio, sin posibilidad de imputarlos a los cánones variables".

El pliego de prescripciones técnicas define estas obras de mantenimiento y reparación como aquellas "acciones destinadas al mantenimiento preventivo y predictivo para el correcto funcionamiento de las infraestructuras e instalaciones (...) y aquellas que resulten necesarias para corregir errores ocasionales en las infraestructuras provocadas por el uso natural de sus elementos, por causas fortuitas o accidentales. En cuanto a sus límites, prevé que las obras de reparación que deben ir a cuenta de la contratista, en cuanto a las redes de distribución y alcantarillado, abarcarán sólo los tramos de hasta 12 metros, y, para los elementos distintos de las redes, se establece una limitación cuantitativa de 12.000 euros por actuación. Además, se indica que las actuaciones que superen estos umbrales, y aquellas otras que, previa justificación del concesionario, el Ayuntamiento acepte como obras no incluidas en la conservación y el mantenimiento, quedan excluidas de este concepto y, por tanto, serán asumidas por la Administración.

Por otra parte, en el escrito de petición se indica que, ya en fase de ejecución del contrato, por acuerdo del Pleno municipal se aprobó "una modificación no sustancial del pliego de cláusulas administrativas particulares" que consistía en establecer un límite máximo de 40.000 euros, IVA excluido, para las obras de reparación derivadas de la obligación de mantenimiento que corre a cargo de la concesionaria, así como la asunción, también por su parte, de aquellas actuaciones de urgencia imprescindibles para garantizar la prestación del servicio. Asimismo, la resolución del Pleno señala que esta adición al pliego "supone una

concreción en la interpretación del contrato administrativo" y que "esta modificación no supone una modificación del precio del contrato ni de su valor económico global, puesto que se trata de la ejecución directamente por el concesionario de unas obras cuyo coste iba a asumir igualmente mediante el Canon Variable de Mejora de las Infraestructuras Hidráulicas, a percibir por el Ayuntamiento del adjudicatario del presente contrato de servicios".

En base a estos antecedentes, se plantean las siguientes cuestiones:

- "1) ¿Es posible una modificación del PCAP de la manera que se hizo o bien lo que correspondía era modificación contractual?
- 2) Si en el pliego no se previó la posibilidad de que la adjudicataria realice obras de este tipo, si se podría hacer o habría que realizar licitación?
- 3) En caso afirmativo a la anterior pregunta, ¿si las obras de la concesionaria se encontrarían no sujetas o exentas de IVA?
- 4) Sin embargo, si en algún momento de este procedimiento debería haberse hecho traslado al resto de licitadores de los cambios, concediendo plazo para alegar, presentar recurso o lo que proceda".

II. De acuerdo con los artículos 3.1.a y 4.1.d del Decreto 118/2023, de 27 de junio, 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 propio 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.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. Con carácter previo al análisis de la cuestión planteada, a la vista de su contenido y términos, cabe recordar que de acuerdo con el Decreto 118/2023, de 27 de junio, la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña tiene carácter de órgano consultivo específico en materia de contratación pública de los órganos de contratación de Cataluña y, en este sentido, ejerce su función de resolver consultas de carácter general sobre la interpretación y el análisis de las normas jurídicas en materia de contratación pública y sin sustituir ni suplir las funciones consultivas que tienen asignadas otros órganos consultivos en sus respectivos ámbitos de competencia. Así, la emisión de este informe se efectúa en base al análisis de las normas, de la doctrina y de la jurisprudencia en materia de contratación pública, respecto de las cuestiones de carácter general que se desprenden del supuesto de hecho que origina la consulta, sin valorar ni emitir informe sobre el expediente en concreto.

Por tanto, la cuestión general a la que hay que dar respuesta es si la prerrogativa de interpretación de los contratos administrativos permite incluir ciertas obligaciones no previstas inicialmente en los pliegos y con qué alcance, y, en caso de que se entienda que dichas obligaciones sobrepasan los márgenes de la mera interpretación, si una eventual modificación contractual para su inclusión se puede o no considerar como modificación no sustancial de acuerdo con el artículo 205.2.c de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP).

En cualquier caso, y dados los términos de la consulta, conviene efectuar también una precisión previa respecto de la posibilidad de modificar los términos de un contrato ya

suscrito, dado que la primera de las cuestiones planteadas hace referencia a la posibilidad de una “modificación del PCAP” en cuanto a la ejecución del contrato. De acuerdo con los artículos 122.1 y 124 LCSP, los pliegos de cláusulas administrativas particulares y los de prescripciones técnicas, una vez aprobados e iniciada la licitación, sólo pueden modificarse por error material, de hecho, o aritmético y, en cualquier otro caso, la modificación comporta la retroacción de actuaciones. Así, una vez formalizado un contracte debe cumplirse según lo pactado, sin perjuicio de las prerrogativas de la Administración para establecer su verdadero sentido –mediante la facultad de interpretación de los contratos, regulada en el artículo 190 LCSP– o modificar su contenido –en ejercicio del *ius variandi* regulado en el artículo 203 y siguientes de la LCSP. Por tanto, durante la vigencia de un contrato no es procedente hacer referencia a una “modificación de los pliegos”, sino, en todo caso, a una modificación del contrato.

II. La primera cuestión que hay que analizar es la posibilidad de que un órgano de contratación entienda incluida, en una obligación prevista en el pliego que rigió una licitación, otra u otras obligaciones, por entender que son una concreción y que, por tanto, derivan de sus propios términos, o, en caso contrario, si esta inclusión supone en realidad una variación de las condiciones y, por tanto, una modificación del contrato.

De acuerdo con la jurisprudencia y doctrina reiteradas, la facultad que ostenta la Administración de interpretar los contratos –y los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, que forman parte– constituye una prerrogativa atribuida exclusivamente al órgano de contratación en los contratos administrativos, en virtud de lo que dispone el artículo 190 de la LCSP, y se trata de una potestad sujeta a ciertas limitaciones. En este sentido, debe circunscribirse a determinar el verdadero sentido o significación de una expresión o cláusula que admite varias –teniendo en cuenta los criterios interpretativos del Código Civil, de aplicación subsidiaria–, con la finalidad única de garantizar la eficacia de las cláusulas contractuales y la continuidad de la ejecución del contrato y con el objetivo último de evitar el perjuicio por el interés público, ya que se entiende que las prestaciones debidas no pueden permanecer paralizadas mientras los tribunales resuelven las divergencias sobre su interpretación.¹

En caso contrario, si la decisión administrativa que adopta la forma de interpretación del contrato fuera más allá de atribuir un sentido determinado a sus cláusulas o expresiones, de manera que se alteraran de forma discrecional los términos de los acuerdos pactados –

¹ Por ejemplo, el Tribunal Supremo (TS) señaló en la [Sentencia de 14 de diciembre de 1995](#) que esta prerrogativa “tiene su razón de ser en la mejor satisfacción posible del interés público, ínsito en toda la actividad administrativa, y desde luego no supone una facultad ejercitada caprichosa o arbitrariamente rotundamente prohibida por el artículo 9.3 de nuestra Constitución” y que “la finalidad (...) no es otra que la de solucionar cualquier divergencia o conflicto durante la ejecución del respectivo contrato, siempre, desde luego, en aras del interés público”; y en la [Sentencia de 10 de febrero de 1999](#) que “la facultad interpretativa de la Administración no tiene otro alcance que el encontrar el verdadero sentido y contenido a las cláusulas a que se someten las partes”. También se ha pronunciado ya esta Junta Consultiva, entre otras, en el [Informe 5/2024, de 28 de febrero](#), en el que se recuerda, con cita del [Dictamen 38/2020, de 19 de marzo](#), del Consejo de Estado, que “no se trata de que la Administración pueda decidir libremente sobre el alcance real de lo pactado, sino de asegurar una decisión que permita, al menos provisionalmente, garantizar la eficacia de lo pactado o continuar la ejecución del contrato sin interrupciones perjudiciales para el interés general”.

incluyendo o detrayendo contenidos o prestaciones adicionales—, esta estaría, en realidad, modificándolo.²

En el supuesto de hecho que motiva la consulta, la cláusula sobre la que se plantea la posibilidad de interpretación alude a las “obras de reparación ordinaria” que son a cuenta de la concesionaria, e incluyen las obras de conservación y mantenimiento, entendidas como aquellas necesarias para enmendar un menoscabo producido en el tiempo por el uso natural del bien –de acuerdo con el artículo 232.5 de la LCSP. Así, se plantea la viabilidad jurídica de entender incluidas en esta cláusula, por vía de la prerrogativa de interpretación de los contratos, las obras de mantenimiento hasta un límite de 40.000 euros, así como la realización de actuaciones de urgencia imprescindibles para garantizar la continuidad del servicio. Al respecto, puede apreciarse que tanto la incorporación de estas obras como la incorporación del umbral económico exceden la facultad interpretativa, dado que no se resuelve un vicio de ambigüedad, sino que se efectúa una innovación en los términos iniciales del contrato que sobrepasa los límites de esta prerrogativa, de modo que su viabilidad debe evaluarse en cuanto al régimen de modificación contractual, para determinar si la alteración introducida encuentra amparo en las causas que se prevén o, por contra, debería ser objeto de una nueva licitación.³

III. En los artículos 203 y siguientes de la LCSP, que regulan el régimen de modificación de los contratos, se trasponen los artículos 43 y 72 de las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, relativas a la adjudicación de los contratos de concesión y a la contratación pública, respectivamente; preceptos de las Directivas que, a la vez, recogen la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) relativa a la modificación de los contratos, regulando ambos este régimen en los mismos términos.⁴

² Como señala la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Catalunya (CJA) en el [Dictamen 209/2023, de 22 de junio](#), con cita de la jurisprudencia del TS, “la prerrogativa de interpretación unilateral del contrato no autoriza a la Administración a imponer al contratista condiciones que no estén expresamente incluidas en el pliego de cláusulas contractuales (...)”, así como tampoco “no se puede sustituir la voluntad realmente expresada en el contrato por otra construcción alternativa”. En este sentido, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León también ha recordado, en las resoluciones [67/2022](#) y [9/2022](#), que “la interpretación del contrato no es una vía para su reformulación, ni puede encubrir modificaciones, sólo permitidas en los supuestos legalmente previstos y para las que se ha establecido una tramitación específica”.

³ El hecho de que la alteración de los términos del contrato no se llevara a cabo mediante un procedimiento de modificación contractual no obsta a que pueda calificarse como modificación sustancial, en caso de que tenga ese carácter. En este sentido, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE), señala en la Sentencia de 7 de diciembre de 2023 ([asuntos acumulados C-441/22 y C-443/22](#)) que “para calificar una modificación de un contrato público de «sustancial», en el sentido de esta disposición, no es necesario que las partes del contrato hayan firmado un acuerdo por escrito que tenga por objeto esa modificación, ya que la voluntad común de proceder a la modificación puede deducirse también, en particular, de otros elementos escritos que emanen de esas partes”.

⁴ De acuerdo con esta jurisprudencia se admite que los términos de los contratos puedan modificarse, siempre que así se prevea expresamente en los pliegos que rigen la licitación “de forma que todas las empresas interesadas en participar en la licitación tengan conocimiento de ello desde el principio y se hallen así en condiciones de igualdad en el momento de formular su oferta” (entre otras, Sentencia de 29 de abril de 2004 ([asunto C-496/99](#))); y, en otro caso, las variaciones no serán admisibles “cuando presentan características sustancialmente diferentes de las del contrato inicial”, considerándose la

Así, de acuerdo con el régimen previsto en la LCSP, los contratos sólo pueden modificarse por razones de interés público en los casos y en la forma previstas, y se distinguen entre las modificaciones previstas y no previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares. El régimen jurídico de las modificaciones no previstas, regulado en el artículo 205 y aplicable también a las modificaciones previstas que no se ajusten a las reglas del artículo 204, condiciona la viabilidad de la modificación a que se limite a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la haga necesaria y que, además, se justifique en alguno de los supuestos previstos, relativos a la necesidad de añadir prestaciones adicionales, a la aparición de causas sobrevenidas e imprevisibles, y a la incorporación de modificaciones no sustanciales, sobre la que se concreta la petición de informe –ciertamente, no parece que la modificación que se plantea responda a la necesidad de incorporar prestaciones adicionales o derive de circunstancias sobrevenidas e imprevisibles.⁵

El artículo 205.2.c de la LCSP dispone, en relación con las modificaciones no sustanciales, que “se tendrá que justificar especialmente la necesidad de las mismas, indicando las razones por las que esas prestaciones no se incluyeron en el contrato inicial”. Cabe apuntar que este requisito de justificación reforzada de su necesidad –no recogido en el Derecho comunitario– evidencia la voluntad del legislador de acotar esta vía para impedir que se alteren los términos de los contratos de forma indebida.⁶ Cuestión que, también, viene motivada por la misma noción de modificación no sustancial, en tanto que concepto jurídico indeterminado, que requiere una valoración objetiva e individualizada según las circunstancias particulares de cada caso concreto.⁷

modificación de sustancial si introduce condiciones que, de haber figurado en el procedimiento inicial, habrían permitido la participación de más licitadores o la selección de una oferta diferente; si altera el equilibrio económico del contrato a favor del adjudicatario de una forma no prevista; o si amplía de forma sustancial el ámbito del contrato incluyendo prestaciones no previstas (entre otras, Sentencia de 19 de junio de 2008 ([asunto C-454/06](#))).

⁵ En cuanto a las circunstancias sobrevenidas e imprevisibles, conviene recordar que, tal y como ha señalado la CJA, entre otros, en los dictámenes [114/2021](#) y [235/2021](#), deben considerarse como aquellas que “se han producido con posterioridad a la formalización del contrato y, debido a su excepcionalidad, un poder adjudicador diligente no podía preverlas en el momento que tuvo lugar la licitación”, de manera que “los términos nuevas necesidades o causas imprevisibles expresan algo no existente en el momento de la contratación, que en ningún caso debe identificarse con elementos, hechos, circunstancias o frecuencias que, existiendo en el momento, se pasaron por alto o no se tuvieron en cuenta en la contratación”.

⁶ En este sentido, y en relación con cualquier modificación no prevista, el TJUE ha recordado, en la Sentencia de 26 de marzo de 2020 ([asuntos acumulados C-496/18 y C-497/18](#)), que “el Derecho de la Unión solo prohíbe las modificaciones sustanciales de un contrato público” debido a que “constituyen una nueva adjudicación (...) por el motivo de que presentan características sustancialmente diferentes de las del contrato inicial y de que, por consiguiente, ponen de relieve la voluntad de las partes de volver a negociar los aspectos esenciales del contrato”.

⁷ El TJUE señala en la Sentencia de 7 de septiembre de 2016 ([asunto C-549/14](#)) que “la calificación de modificación sustancial debe analizarse desde un punto de vista objetivo”. En cuanto a su valoración individualizada, esta circunstancia ya fue puesta de manifiesto en las conclusiones de la Abogada General en el [asunto C-454/06](#), en el que afirma que “es evidente que, en la práctica, no siempre será sencillo distinguir entre modificaciones contractuales esenciales y no esenciales, pues para ello siempre será necesaria una valoración de las circunstancias del caso. Sin embargo, en ningún área del Derecho es posible evitar totalmente la utilización de conceptos jurídicos indeterminados y que exigen una labor interpretativa, y la normativa sobre contratación pública no es

Así, el artículo 205.2.c de la LCSP no establece en qué casos concretos puede considerarse una modificación de carácter no sustancial, pero sí parte de una delimitación general, según la cual una modificación se considera sustancial cuando dé lugar a un contrato de naturaleza materialmente distinto al original –requisito que también se prevé cuando la modificación no prevista se empara en causas sobrevenidas e imprevisibles.⁸ Seguidamente, y de acuerdo con los criterios previstos en el artículo 43.4 de la Directiva 2014/23/UE, la LCSP enumera los diferentes supuestos que, en cualquier caso, permiten entender que una modificación se considera sustancial, de los que hay que analizar los relativos a “que la modificación introduzca condiciones que, de haber figurado en el procedimiento de contratación inicial, habrían permitido la selección de candidatos distintos de los seleccionados inicialmente o la aceptación de una oferta distinta a la aceptada inicialmente o habrían atraído a más participantes en el procedimiento de contratación”⁹ y a “que la modificación amplíe de forma importante el ámbito del contrato.”

Así, con respecto al primero de los supuestos, debe interpretarse en el sentido de que una modificación será sustancial cuando pueda haber influido de forma determinante en la participación de los operadores económicos en el procedimiento inicial, por ejemplo, si los términos iniciales disuadieron a determinados licitadores potenciales de participar, y que, con las nuevas condiciones, podrían haber estado interesados en presentar oferta, así como si las condiciones modificadas podrían haber permitido que un licitador que no resultó adjudicatario en el procedimiento original obtuviera el contrato en el nuevo escenario.¹⁰

Respecto al supuesto relativo a la ampliación importante del ámbito del contrato, la propia LCSP prevé que se da cuando (i) El valor de la modificación suponga una alteración en la cuantía del contrato que exceda, aislada o conjuntamente, el 15% de su precio inicial, IVA excluido, si se trata del contrato de obras, o el 10%, IVA excluido, cuando se refiera a los demás contratos, o bien que supere el umbral de la contratación sujeta a regulación

una excepción”. En este mismo sentido lo recuerda el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, en el [Acuerdo 54/2023, de 5 de julio](#), cuando señala que “no es posible determinar a priori, cuando una modificación es sustancial per se, siendo, por tanto, como decimos, la sustancialidad o no de la modificación un concepto jurídico indeterminado de interpretación jurisprudencial y altamente casuístico”.

⁸ En cuanto a la alteración de la naturaleza del contrato, considerando 76 de la Directiva 2014/23/UE –y en la misma línea el 109 de la Directiva 2014/24/UE– señala que esta alteración se produciría, por ejemplo, “si se sustituyen las obras que deban ejecutarse o los servicios que deban prestarse por otros diferentes o si se modifica de forma fundamental el tipo de la concesión”.

⁹ Precisándose que se considera en todo caso que se da cuando la obra o el servicio original, más la modificación que se pretenda, requieran una clasificación de la contratista distinta a la que, en su caso, se exigió en el procedimiento de licitación.

¹⁰ En cuanto al inciso de haber “atraído a más participantes en el procedimiento de contratación”, es un ejemplo de ello que una modificación redujera sustancialmente la dimensión del contrato, tal y como pone de manifiesto el TJUE en la Sentencia de 7 de septiembre de 2016, mencionada, afirmando que “una modificación de los elementos de un contrato que consista en una reducción de la magnitud del objeto del contrato puede tener como consecuencia ponerlo al alcance de un mayor número de operadores económicos (...). En la medida en que la magnitud inicial del contrato fuera tal que únicamente ciertas empresas estaban en condiciones de presentar sus candidaturas y de formular una oferta, la reducción de la magnitud de dicho contrato puede hacerlo interesante igualmente para operadores económicos de menor tamaño”.

armonizada (ii) Las obras, los servicios o los suministros objeto de modificación estén dentro del ámbito de otro contrato, actual o futuro, siempre que se haya iniciado la tramitación del expediente de contratación. Cabe apuntar que, en este supuesto, la LCSP ha optado por ser más restrictiva que las Directivas, en tanto que, en el régimen comunitario, por debajo de estos umbrales, se considera que en ningún caso la modificación será sustancial, sin necesidad de tener que comprobar si se dan los demás supuestos, los cuales sólo se tendrán que analizar si el valor de la modificación supera los umbrales referidos –artículos 43.2 y 72.2 de las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE, respectivamente. En cambio, en la LCSP, independientemente de que no se alcancen estos umbrales, se deben evaluar los demás supuestos para calificar el carácter, sustancial o no, de la modificación y, en todo caso, si se alcanzan, la modificación se considera sustancial, de forma automática.¹¹

En cuanto al caso concreto que motiva la petición de informe, puede afirmarse de entrada que no parece tener este carácter sustancial la modificación efectuada relativa a establecer el umbral de las obras de reparación, conservación y mantenimiento que deben ir a cargo de la contratista en la cuantía de 40.000 euros, así como la adición de la obligación de llevar a cabo las actuaciones de urgencia imprescindibles para garantizar la prestación efectiva del servicio, dado que no se establecen prestaciones de distinta naturaleza de las del contrato original, en tanto que no se sustituyen las prestaciones que conforman el objeto por otras y tampoco se alteran condiciones que revistan de carácter esencial.¹²

Por otra parte, la ampliación del ámbito del contrato tampoco parece que pueda darse, al menos de forma relevante, en tanto que la cuantía del contrato no se vería alterada en una cuantía superior al 10%, dado que aumentar el mencionado umbral limitativo implica incrementar las actuaciones que van a cargo de la concesionaria, y también porque estas

¹¹ Este cambio fue analizado por el Consejo de Estado, en el [Dictamen 1.116/2015, de 10 de marzo de 2016](#), sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público, en el que se señalaba que “lo que en la directiva es un umbral de minimis, por debajo del cual se acepta la introducción de cambios en los contratos durante su vigencia sin otra consideración, en el anteproyecto se transforma en un límite porcentual máximo, pues por encima la reforma sí será sustancial e inadmisible por este concreto cauce”. En este sentido, como ya indicó esta Junta Consultiva en los informes [1/2019, de 13 de marzo](#), y [30/2024, de 24 de octubre](#), el legislador, a la hora de trasponer la Directiva, pudo optar por ser más restrictivo, yendo más allá de lo que exige el Derecho comunitario, pero no más flexible respecto a 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.

¹² En este sentido, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, en la [Resolución 78/2021, de 4 de marzo](#), señala que “alteraciones en aspectos tan esenciales de todo contrato como su objeto y precio o en el alcance de las obligaciones del contratista que implique repercusión indirecta en el precio y por ende en el equilibrio de las prestaciones, supondrán sin género de duda una modificación sustancial”. Y la [Resolución 23/2019, de 7 de marzo](#), del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, afirma que “si bien los supuestos en que cabe apreciar que nos encontramos ante un supuesto de modificación sustancial han de ser interpretados en función de cada caso en concreto, con vocación de generalidad, aspectos tales como objeto, precio, plazo, solvencia o ejecución del contrato son tradicionalmente considerados esenciales”. Como ejemplo de modificación sustancial, puede citarse la [Resolución 27/2020, de 9 de enero](#), del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), en la que analiza un supuesto en que se modifican aspectos esenciales de la prestación objeto del contrato por otra –se sustituyen unas vacunas por unas otras con una composición diferente.

actuaciones de reparación, conservación y mantenimiento ya estaban incluidas en los acuerdos iniciales, si bien en términos distintos.

Así, el hecho de que esta obligación sea, con la modificación introducida, más onerosa por la concesionaria –teniendo en cuenta que parece coincidir con la cuantía limitativa inicialmente establecida de 12.000 euros por las actuaciones de reparación de elementos distintos de las redes, en el sentido de que el nuevo umbral aumentaría hasta los 40.000 euros–, también comporta, lógicamente, tener que descartar que se produzca un desequilibrio económico en favor de la contratista. Ahora bien, y en tanto que estas obligaciones de reparación y mantenimiento de las infraestructuras no reciben una contrapartida directa en concepto de retribución por parte de la Administración contratante, la modificación efectuada podría alterar la equivalencia inicial de las prestaciones pactadas, cosa que, según la relevancia de esta alteración, podría ser susceptible de comportar, de haberse previsto de inicio, que se presentaran diferentes candidatos o se hubiesen formulado ofertas en otros términos.¹³

En todo caso, para evaluar esta circunstancia, hay que tener en cuenta la incidencia de la modificación con relación al conjunto de derechos y obligaciones resultantes del global del contrato, así como su peso relativo tomando en consideración todas las prestaciones en conjunto. Todo ello sin perjuicio de que no se puede desconocer que las obras de conservación y mantenimiento son siempre de carácter hipotético, y que en gran medida también dependen del estado inicial en el que se encuentren los diferentes elementos de las infraestructuras, de modo que, en todo caso, presentan siempre un alcance incierto y difícil de prever. Además, también debe añadirse que en los pliegos del contrato se estipula que la Administración puede aceptar excluir, según la justificación que efectúe la contratista del caso concreto, actuaciones incluidas en sus obligaciones de conservación y mantenimiento, lo que eleva aún más la incertidumbre sobre el alcance del gasto que estas actuaciones pueden llegar a suponer en la ejecución del servicio.

Por tanto, y en el entendimiento de que se constate el carácter no sustancial de la modificación de los términos del contrato que se requiere, hay que reiterar que su admisión también viene condicionada a que efectivamente se justifique de forma exhaustiva su necesidad, teniendo en cuenta el interés público en la continuación de la ejecución contractual, así como el motivo por el que esta previsión no pudo ser incluida en la redacción inicial.

Adicionalmente, y a efectos de su publicidad, hay que recordar que, de acuerdo con los artículos 63 y 207 de la LCSP, en todos los supuestos de modificación de contrato, y con independencia de si éste se encuentra sujeto o no a regulación armonizada, el órgano de contratación debe publicar el anuncio de modificación del contrato y su justificación en el perfil del contratante en el plazo de 5 días naturales desde su aprobación –expediente que

¹³ En este punto es necesario poner de manifiesto que la alegación que efectúa el Ayuntamiento petionario en su escrito, relativa a que la modificación no supone una modificación del precio del contrato ni de su valor económico global, dado que se trata de la ejecución directamente por el concesionario de unas obras cuyo coste iba a asumir igualmente mediante el abono del canon variable, debe ser matizada, puesto que el carácter variable del canon no se condiciona a las obras de reparación y mantenimiento que efectúe la contratista, sino que su cuantía viene determinada en función de los ingresos obtenidos por la prestación del servicio –en tanto que porcentaje aplicable al importe facturado durante cada ejercicio correspondiente–, de manera que, por tanto, si se llevan a cabo más obras de conservación y mantenimiento por la contratista, esto incrementa su gasto, sin que ésta tenga su contrapartida en la modulación del canon a satisfacer.

se debe acompañar de las alegaciones de la contratista y todos los informes que se haya tenido que obtener previamente a la aprobación, si fuera el caso. Esta publicidad, aparte de dotar a la modificación de la debida transparencia, es precisamente la que permite a los interesados en el procedimiento poder poner en marcha los mecanismos reactivos contra las modificaciones irregulares, como la interposición del recurso especial en materia de contratación –pues el artículo 44.2.d LCSP comprende, entre los actos recurribles por medio de este recurso, las modificaciones basadas en los incumplimientos de lo establecido en los artículos 204 y 205 de la LCSP, en los casos en que se pueda “entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación”.¹⁴

IV. En otro orden de consideraciones, el Ayuntamiento peticionario plantea la cuestión relativa a si las obras de la concesionaria se encontrarían o no sujetas al Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). En este sentido, cabe recordar que el artículo 102.1 de la LCSP establece que el precio del contrato incluye, en todo caso, el IVA aplicable, de manera que el análisis sobre su exención o no sujeción, sea por razón del objeto contractual o por la condición de la contratista, es una cuestión que excede el ámbito competencial de esta Junta Consultiva.

Otra cuestión es si el IVA debe ser o no tenido en cuenta a la hora de calcular los límites cuantitativos de las modificaciones contractuales. En este sentido, el artículo 205.2.c 3º determina que se considerará que la modificación amplía de forma importante el ámbito del contrato cuando su valor altere la cuantía del contrato en un 15% de su precio inicial, IVA excluido, en el caso de los contratos de obras, o en un 10%, IVA excluido, para el resto. Por tanto, y teniendo en cuenta que el precepto utiliza de referencia el precio inicial del contrato sin IVA, hay que entender también que el valor de la modificación debe determinarse sin tener en cuenta el IVA, ya que de lo contrario el cálculo de los porcentajes correspondientes no se efectuaría en base a cuantías de naturaleza equivalente.

CONCLUSIONES

I. El uso de la prerrogativa de interpretación de los contratos debe limitarse a determinar el verdadero sentido de los términos del contrato, sin que sea procedente alterar su contenido de forma que vaya más allá de dotarlos de una significancia concreta. En caso contrario, una innovación de las condiciones pactadas debe vehicularse como una modificación del contrato, con pleno sometimiento a los requisitos sustantivos y procedimentales previstos en la LCSP.

¹⁴ La modificación como una de las decisiones sujetas a recurso especial en materia de contratación, si bien había sido reconocida en algunas resoluciones de los tribunales contractuales con anterioridad, como en el [Acuerdo 117/2017, de 21 de noviembre](#), del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, supone una novedad introducida por la LCSP. Sin embargo, al respecto, como ha apuntado en varias ocasiones el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, entre otras, en las resoluciones [121/2025](#) o [346/2024](#), “no puede ser objeto de recurso especial en materia de contratación cualquier modificación, sino sólo aquella basada en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 204 y 205 de la LCSP por entender que debería haberse convocado un nuevo procedimiento de contratación”. Por tanto, cabe descartar la posibilidad de admisión del recurso especial en los casos en que la modificación contractual infrinja otros preceptos diferentes, como por ejemplo sería el 207 –en este sentido, el TACRC señala en la [Resolución 1080/2023, de 7 de septiembre](#), que éste no procede cuando los defectos son de carácter procedimental.

II. El artículo 205.2.c de la LCSP permite la introducción de modificaciones contractuales no sustanciales no previstas inicialmente en los pliegos, siempre que resulten estrictamente necesarias y no introduzcan condiciones que habrían permitido la selección de candidatos u ofertas diferentes, que no alteren el equilibrio económico del contrato o no amplíen de forma importante su ámbito. En todo caso, esta vía debe aplicarse de forma estricta y no puede convertirse en un mecanismo para corregir deficiencias en la redacción inicial o para incluir prestaciones que podían haber sido previstas en el momento de licitar, por lo que debe justificarse debidamente su necesidad y el porqué de su no inclusión en la fase inicial.

III. A la hora de determinar si la modificación amplía el ámbito del contrato, con relación a la superación de los umbrales porcentuales previstos en el supuesto tercero del artículo 205.2.c de la LCSP, es necesario determinar el valor de la modificación sin el IVA aplicable, en consonancia con la exigencia de que su peso se valore con relación al precio inicial del contrato, IVA excluido.

Barcelona, 19 de juny de 2025.

[Este informe es una traducción automática de la versión catalana aprobada].