



Informe 15/2025, de 19 de juny, de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya (Comissió Permanent), sobre l'abast de la prerrogativa d'interpretació i de modificació no substancial dels contractes, per determinar la possible inclusió d'obligacions contractuals no previstes expressament

ANTECEDENTS

I. Des de l'Ajuntament de Guissona s'ha sol·licitat l'informe d'aquesta Junta Consultiva de Contractació Pública sobre la possibilitat dels òrgans de contractació d'imposar a una contractista, en exercici de la seva facultat d'interpretar els contractes administratius prevista en l'article 190 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, obligacions no previstes inicialment en el contracte o, alternativament, introduir-les per la via de les modificacions no substancials regulades a l'article 205.2.c de la mateixa LCSP, així com les exigències de publicitat en un cas i en l'altre.

D'acord amb l'article 4.5 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, a l'escrit de petició s'adjunta l'informe de Secretaria, mitjançant el qual s'exposen de forma molt succinta els antecedents de fet que motiven la consulta. Per la seva banda, en l'escrit de petició d'informe s'assenyala que l'Ajuntament de Guissona va licitar un contracte de concessió del servei d'abastament d'aigua potable i clavegueram per import de 6.049.456 d'euros, IVA exclòs, en què establia un cànon variable consistent en un percentatge sobre l'import facturat pel concessionari durant l'exercici. Respecte a aquest cànon, als plecs de clàusules administratives particulars es regulava, entre altres aspectes, que l'Ajuntament el destinaria a les inversions en infraestructures del servei i que les obres que cal realitzar en aquest sentit haurien de "ser licitades segons l'establert a la LCSP". En la mateixa clàusula també es preveia que, fora d'aquests casos, el concessionari quedaria obligat "a realitzar a càrrec seu les obres de reparació ordinària definides al PPT necessàries per a l'adequat funcionament del servei, sense possibilitat d'imputar-los als cànons variables".

El plec de prescripcions tècniques defineix aquestes obres de manteniment i reparació com aquelles "accions destinades al manteniment preventiu i predictiu per al correcte funcionament de les infraestructures i instal·lacions (...) i aquelles que resultin necessàries per corregir errors ocasionals en les infraestructures provocades per l'ús natural dels seus elements, per causes fortuïtes o accidentals". Pel que fa als seus límits, preveu que les obres de reparació que han d'anar a compte de la contractista, quant a les xarxes de distribució i clavegueram, abastaran només els trams de fins a 12 metres, i, pels elements diferents de les xarxes, s'estableix una limitació quantitativa de 12.000 euros per actuació. A més, s'indica que les actuacions que superin aquests límits, i aquelles altres que, prèvia justificació del concessionari, l'Ajuntament accepti com a obres no incloses en la conservació i el manteniment, queden excloses d'aquest concepte i, per tant, seran assumides per l'Administració.

D'altra banda, en l'escrit de petició s'indica que, ja en fase d'execució del contracte, per acord del Ple municipal es va aprovar "una modificació no substancial del Plec de Clàusules administratives particulars" que consistia en establir un límit màxim de 40.000 euros, IVA exclòs, per a les obres de reparació derivades de l'obligació de manteniment que va a càrrec de la concessionària, així com l'assumpció, també per part seva, d'aquelles actuacions d'urgència imprescindibles per garantir la prestació del servei. Així mateix, la resolució del Ple assenyala que aquesta addició al plec "suposa una concreció en la interpretació del

contracte administratiu” i que “aquesta modificació no suposa una modificació del preu del contracte ni del seu valor econòmic global, atès que es tracta de l’execució directament pel concessionari d’unes obres el cost de les quals anava a assumir igualment mitjançant el Cànon Variable de Millora de les Infraestructures Hidràuliques, a percebre per l’Ajuntament de l’adjudicatari del present contracte de servei”.

Sobre la base d’aquests antecedents, es plantegen les qüestions següents:

- “1) És possible una modificació del PCAP de la manera que es va fer o bé allò que pertocava era modificació contractual?
- 2) Si al plec no es va preveure la possibilitat que l’adjudicatària realitzi obres d’aquesta mena, si es podria fer o bé caldria realitzar licitació?
- 3) En cas afirmatiu a l’anterior pregunta, si les obres de la concessionària es trobarien no subjectes o exemptes d’IVA?
- 4) Tanmateix, si en algun moment d’aquest procediment caldria haver fet trasllat a la resta de licitadors dels canvis, concedint termini per al·legar, presentar recurs o allò que escaigui”.

II. D’acord amb els articles 3.1.a i 4.1.d del Decret 118/2023, de 27 de juny, aquesta Junta Consultiva informa sobre les qüestions que, en matèria de contractació pública, li sotmetin, entre 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.

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

I. Amb caràcter previ a l’anàlisi de la qüestió plantejada, a la vista del seu contingut i termes, cal recordar que d’acord amb el Decret 118/2023, de 27 de juny, la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya té caràcter d’òrgan consultiu específic en matèria de contractació pública dels òrgans de contractació de Catalunya i, en aquest sentit, exerceix la seva funció de resoldre consultes de caràcter general sobre la interpretació i l’anàlisi de les normes jurídiques en matèria de contractació pública i sense substituir ni suplir les funcions consultives que tenen assignades altres òrgans consultius en els seus àmbits de competència respectius. Així, l’emissió d’aquest informe s’efectua sobre la base de l’anàlisi de les normes, de la doctrina i de la jurisprudència en matèria de contractació pública, respecte de les qüestions de caràcter general que es desprenen del supòsit de fet que origina la consulta, sense valorar ni emetre informe sobre l’expedient en concret.

Per tant, la qüestió general a què cal donar resposta és si la prerrogativa d’interpretació dels contractes administratius permet incloure certes obligacions no previstes inicialment als plecs i amb quin abast, i, pel cas que s’entengui que les obligacions esmentades ultrapassen els marges de la mera interpretació, si una eventual modificació contractual per incloure-les es pot o no considerar com a modificació no substancial d’acord amb l’article 205.2.c de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (d’ara endavant, LCSP).

En tot cas, i atesos els termes de la consulta, convé efectuar també una precisió prèvia respecte de la possibilitat de modificar els termes d’un contracte ja subscrit, atès que la primera de les qüestions plantejades fa referència a la possibilitat d’una “modificació del PCAP” pel que fa a l’execució del contracte. D’acord amb els articles 122.1 i 124 LCSP, els

plecs de clàusules administratives particulars i els de prescripcions tècniques, una vegada aprovats i iniciada la licitació, només es poden modificar per error material, de fet o aritmètic i, en qualsevol altre cas, la modificació comporta la retroacció d'actuacions. Així, un cop formalitzat un contracte s'ha de complir segons el pactat, sens perjudici de les prerrogatives de l'Administració per establir-ne el veritable sentit –mitjançant la facultat d'interpretació dels contractes, regulada a l'article 190 LCSP– o modificar-ne el contingut –en exercici del ius variandi regulat a l'article 203 i següents de la LCSP. Per tant, durant la vigència d'un contracte no és procedent fer referència a una “modificació dels plecs”, sinó, en tot cas, a una modificació del contracte.

II. La primera qüestió que s'ha d'analitzar és la possibilitat que un òrgan de contractació entengui inclosa, en una obligació prevista en el plec que va regir una licitació, altra o altres obligacions, per entendre que en són una concreció i que, per tant, deriven dels seus propis termes, o, en cas contrari, si aquesta inclusió suposa en realitat una variació de les condicions i, per tant, una modificació del contracte.

D'acord amb la jurisprudència i doctrina reiterades, la facultat que ostenta l'Administració d'interpretar els contractes –i els plecs de clàusules administratives particulars i de prescripcions tècniques, que en formen part– constitueix una prerrogativa atribuïda exclusivament a l'òrgan de contractació en els contractes administratius, en virtut del que disposa l'article 190 de la LCSP, i es tracta d'una potestat subjecta a certes limitacions. En aquest sentit, s'ha de circumscriure a determinar el veritable sentit o significació d'una expressió o clàusula que n'admet varies –tenint en compte els criteris interpretatius del Codi civil, d'aplicació subsidiària–, amb la finalitat única de garantir l'eficàcia de les clàusules contractuals i la continuïtat de l'execució del contracte i amb l'objectiu últim d'evitar el perjudici per l'interès públic, ja que s'entén que les prestacions degudes no poden restar paralitzades mentre els tribunals resolen les divergències sobre la seva interpretació.¹

Altrament, si la decisió administrativa que adopta la forma d'interpretació del contracte anés més enllà d'atribuir un sentit determinat a les seves clàusules o expressions, de manera que s'alteressin de forma discrecional els termes dels acords pactats –incloent o detraient continguts o prestacions addicionals–, aquesta estaria, en realitat, modificant-lo.²

¹ Per exemple, el Tribunal Suprem (TS) va assenyalar en la [Sentència de 14 de desembre de 1995](#) que aquesta 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” i 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”; i en la [Sentència de 10 de febrer 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”. També s'hi ha pronunciat ja aquesta Junta Consultiva, entre d'altres, en l'[Informe 5/2024, de 28 de febrer](#), en el qual es recorda, amb cita del [Dictamen 38/2020, de 19 de març](#), del Consell d'Estat, 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”.

² Com assenyala la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya (CJA) en el [Dictamen 209/2023, de 22 de juny](#), amb cita de la jurisprudència del TS, “la prerrogativa d'interpretació unilateral del contracte no autoritza l'Administració a imposar al contractista condicions que no estiguin expressament incloses en el plec de clàusules contractuals (...)”, així com tampoc “no es pot substituir la voluntat realment expressada en el contracte per una altra construcció alternativa”. En aquest sentit, el Tribunal Administratiu de Recursos Contractuals de Castella i Lleó també ha

En el supòsit de fet que motiva la consulta, la clàusula sobre la qual es planteja la possibilitat d'interpretació al·ludeix a les “obres de reparació ordinària” que són a compte de la concessionària, i inclouen les obres de conservació i manteniment, enteses com aquelles necessàries per esmenar un menyscabament produït en el temps per l'ús natural del bé – d'acord amb l'article 232.5 de la LCSP. Així, es planteja la viabilitat jurídica d'entendre-hi incloses en aquesta clàusula, per via de la prerrogativa d'interpretació dels contractes, les obres de manteniment fins a un límit de 40.000 euros, així com la realització d'actuacions d'urgència imprescindibles per garantir la continuïtat del servei. Al respecte, pot copsar-se que tant la incorporació d'aquestes obres com la incorporació del lliandat econòmic excedeixen la facultat interpretativa, atès que no es resol un vici d'ambigüitat, sinó que s'efectua una innovació en els termes inicials del contracte que ultrapassa els límits d'aquesta prerrogativa, de manera que la seva viabilitat ha d'avaluar-se pel que fa al règim de modificació contractual, per determinar si l'alteració introduïda troba empara en les causes que s'hi preveuen o, per contra, hauria de ser objecte d'una nova licitació.³

III. En els articles 203 i següents de la LCSP, que regulen el règim de modificació dels contractes, es transposen els articles 43 i 72 de les directives 2014/23/UE i 2014/24/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer, relatives a l'adjudicació dels contractes de concessió i a la contractació pública, respectivament; preceptes de les directives que, alhora, recullen la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) relativa a la modificació dels contractes, regulant ambdós aquest règim en els mateixos termes.⁴

Així, d'acord amb el règim previst a la LCSP, els contractes només es poden modificar per raons d'interès públic en els casos i en la forma previstes, i es distingeixen entre les modificacions previstes i no previstes en el plec de clàusules administratives particulars. El règim jurídic de les modificacions no previstes, regulat a l'article 205 i aplicable també a les modificacions previstes que no s'ajustin a les regles de l'article 204, condiona la viabilitat

recordat, en les resolucions [67/2022](#) i [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 fet que l'alteració dels termes del contracte no es dugués a terme mitjançant un procediment de modificació contractual no obsta que pugui qualificar-se com a modificació substancial, en cas que tingui aquest caràcter. En aquest sentit, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea (en endavant, TJUE), assenyalava en la Sentència de 7 de desembre de 2023 ([assumples acumulats 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 D'acord amb aquesta jurisprudència s'admet que els termes dels contractes puguin modificar-se, sempre que així es prevegi expressament en els plecs que regeixen la licitació “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 altres, Sentència de 29 d'abril de 2004 ([assumpte C-496/99](#))); i, en altre cas, les variacions no seran admissibles “cuando presentan características sustancialmente diferentes de las del contrato inicial”, considerant-se la modificació de substancial si introdueix condicions que, d'haver figurat al procediment inicial, haurien permès la participació de més licitadors o la selecció d'una oferta diferent; si altera l'equilibri econòmic del contracte a favor de l'adjudicatari d'una forma no prevista; o si amplia de forma substancial l'àmbit del contracte incloent prestacions no previstes (entre altres, Sentència de 19 de juny de 2008 ([assumpte C-454/06](#))).

de la modificació al fet que es limiti a introduir les variacions estrictament indispensables per respondre a la causa objectiva que la faci necessària i que, a més, es justifiqui en algun dels supòsits previstos, relatius a la necessitat d'afegir prestacions addicionals, a l'aparició de causes sobrevingudes i imprevisibles, i a la incorporació de modificacions no substancials, sobre la qual es concreta la petició d'informe –certament, no sembla que la modificació que es planteja respongui a la necessitat d'incorporar prestacions addicionals o derivi de circumstàncies sobrevingudes i imprevisibles.⁵

L'article 205.2.c de la LCSP disposa, amb relació a la modificació no substancial, que “se n'ha de justificar especialment la necessitat, i s'han d'indicar les raons per les quals aquestes prestacions no es van incloure en el contracte inicial”. Cal apuntar que aquest requisit de justificació reforçada de la seva necessitat –no recollit en el Dret comunitari– evidencia la voluntat del legislador d'acotar aquesta via per impedir que s'alterin els termes dels contractes de forma indeguda.⁶ Qüestió que, també, ve motivada per la mateixa noció de modificació no substancial, en tant que concepte jurídic indeterminat, que requereix una valoració objectiva i individualitzada segons les circumstàncies particulars de cada cas concret.⁷

Així, l'article 205.2.c de la LCSP no estableix en quins casos concrets pot considerar-se una modificació de caràcter no substancial, però sí que parteix d'una delimitació general, segons la qual una modificació es considera substancial quan doni lloc a un contracte de naturalesa materialment diferent a l'original –requisit que també es preveu quan la modificació no

⁵ Pel que fa a les circumstàncies sobrevingudes i imprevisibles, convé recordar que, tal com ha assenyalat la CJA, entre altres, en els dictàmens [114/2021](#) i [235/2021](#), s'han de considerar com a aquelles que “s'han produït amb posterioritat a la formalització del contracte i, degut a la seva excepcionalitat, un poder adjudicador diligent no les podia preveure en el moment que va tenir lloc la licitació”, de manera que “els termes necessitats noves o causes imprevisibles expressen alguna cosa no existent en el moment de la contractació, que en cap cas ha d'identificar-se amb elements, fets, circumstàncies o freqüències que, existint en el moment, es van passar per alt o no es van tenir en compte en la contractació”

⁶ En aquest sentit, i amb relació a qualsevol modificació no prevista, el TJUE ha recordat, en la Sentència de 26 de març de 2020 ([assumples acumulats C-496/18 i C-497/18](#)), que “el Derecho de la Unión solo prohíbe las modificaciones sustanciales de un contrato público” pel fet 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 assenjala en la Sentència de 7 de setembre de 2016 ([assumpte C-549/14](#)) que “la calificación de modificación sustancial debe analizarse desde un punto de vista objetivo”. Pel que fa a la seva valoració individualitzada, aquesta circumstància ja va ser posada de manifest en les conclusions de l'advocada general en l'[assumpte C-454/06](#), en el qual 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 una excepción”. En aquest mateix sentit ho recorda el Tribunal Administratiu de Contractes Públics de Navarra, en l'[Acord 54/2023, de 5 de juliol](#), quan assenjala 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”.

prevista s'empara en causes sobrevingudes i imprevisibles.⁸ Seguidament, i d'acord amb els criteris previstos a l'article 43.4 de la Directiva 2014/23/UE, la LCSP enumera els diferents supòsits que, en qualsevol cas, permeten entendre que una modificació es considera substancial, dels quals cal analitzar els relatius a "que la modificació introdueixi condicions que, si haguessin figurat en el procediment de contractació inicial, haurien permès la selecció de candidats diferents dels seleccionats inicialment o l'acceptació d'una oferta diferent de l'acceptada inicialment o haurien atret més participants en el procediment de contractació"⁹ i a "que la modificació amplii de manera important l'àmbit del contracte".

Així, pel que fa al primer dels supòsits, s'ha d'interpretar en el sentit que una modificació serà substancial quan pugui haver influït de manera determinant en la participació dels operadors econòmics al procediment inicial, per exemple, si els termes inicials van dissuadir determinats licitadors potencials de participar, i que, amb les noves condicions, podrien haver estat interessats a presentar oferta, així com si les condicions modificades podrien haver permès que un licitador que no va resultar adjudicatari en el procediment original obtingués el contracte en el nou escenari.¹⁰

Respecte del supòsit relatiu a l'ampliació important de l'àmbit del contracte, la mateixa LCSP preveu que es dona quan (i) El valor de la modificació suposi una alteració en la quantia del contracte que excedeixi, aïlladament o conjuntament, el 15% del seu preu inicial, IVA exclòs, si es tracta del contracte d'obres, o el 10%, IVA exclòs, quan es refereixi als altres contractes, o bé que superi el llindar de la contractació subjecta a regulació harmonitzada (ii) Les obres, els serveis o els subministraments objecte de modificació estiguin dins de l'àmbit d'un altre contracte, actual o futur, sempre que s'hagi iniciat la tramitació de l'expedient de contractació. Cal apuntar que, en aquest supòsit, la LCSP ha optat per ser més restrictiva que les directives, en tant que en el règim comunitari, per sota d'aquests llindars, es considera que en cap cas la modificació serà substancial, sense necessitat d'haver de comprovar si es donen els altres supòsits, els quals només s'hauran d'analitzar si el valor de la modificació supera els llindars referits –articles 43.2 i 72.2 de les directives 2014/23/UE i 2014/24/UE, respectivament. En canvi, en la LCSP, independentment de que no s'assoleixin aquests llindars, s'han d'avaluar els altres supòsits per qualificar el caràcter, substancial o

⁸ Pel que fa a l'alteració de la naturalesa del contracte, el considerant 76 de la Directiva 2014/23/UE –i en la mateixa línia el 109 de la Directiva 2014/24/UE– assenyala que aquesta alteració es produiria, per exemple, "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 Precisant-se que es considera en tot cas que es dona quan l'obra o el servei original, més la modificació que es pretengui, requereixin una classificació del contractista diferent de la que, si s'escau, es va exigir en el procediment de licitació.

¹⁰ Pel que fa a l'incís d'haver "atret més participants en el procediment de contractació", n'és un exemple una modificació que reduís substancialment la dimensió del contracte, tal com posa de manifest el TJUE en la Sentència de 7 de setembre de 2016, esmentada, afirmant 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".

no, de la modificació i, en tot cas, si s'assoleixen, la modificació es considera substancial, de forma automàtica.¹¹

Pel que fa al cas concret que motiva la petició d'informe, pot afirmar-se d'entrada que no sembla que tingui aquest caràcter substancial la modificació efectuada relativa a establir el llindar de les obres de reparació, conservació i manteniment que han d'anar a càrrec de la contractista en la quantia de 40.000 euros, així com l'addició de l'obligació de dur a terme les actuacions d'urgència imprescindibles per garantir la prestació efectiva del servei, atès que no s'estableixen prestacions de naturalesa diferent de les del contracte original, en tant que no se substitueixen les prestacions que en conformen l'objecte per unes altres i tampoc s'alteren condicions que revesteixin de caràcter essencial.¹²

D'altra banda, l'ampliació de l'àmbit del contracte tampoc sembla que pugui donar-se, si més no de forma rellevant, en tant que la quantia del contracte no es veuria alterada en una quantia superior al 10%, atès que el fet d'augmentar el llindar limitatiu esmentat implica incrementar les actuacions que van a càrrec de la concessionària, i també perquè aquestes actuacions de reparació, conservació i manteniment ja estaven incloses en els acords inicials, si bé en termes diferents.

Així, el fet que aquesta obligació sigui, amb la modificació introduïda, més onerosa per la concessionària –tenint en compte que sembla coincidir amb la quantia limitativa inicialment establerta de 12.000 euros per les actuacions de reparació d'elements diferents de les xarxes, en el sentit que el nou llindar augmentaria fins als 40.000 euros–, també comporta, lògicament, haver de descartar que es produeixi un desequilibri econòmic en favor de la contractista. Ara bé, i en tant que aquestes obligacions de reparació i manteniment de les infraestructures no reben una contrapartida directa en concepte de retribució per part de l'Administració contractant, la modificació efectuada podria alterar l'equivalència inicial de les

¹¹ Aquest canvi va ser analitzat pel Consell d'Estat, en el [Dictamen 1.116/2015, de 10 de març de 2016](#), sobre l'avantprojecte de Llei de contractes del sector públic, en què s'assenyalava 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 aquest sentit, com ja va indicar aquesta Junta Consultiva als informes [1/2019, de 13 de març](#), i [30/2024, de 24 d'octubre](#), el legislador, a l'hora de transposar la Directiva, va poder 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 major mesura el degut respecte al dret comunitari i, per extensió, als principis que l'inspiren.

¹² En aquest sentit, el Tribunal Administratiu de Recursos Contractuals de la Junta d'Andalusia, en la [Resolució 78/2021, de 4 de març](#), assenyala 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". I la [Resolució 23/2019, de 7 de març](#), del Tribunal Administratiu de Recursos Contractuals de Castella i Lleó, 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". Com a exemple de modificació substancial, pot citar-se la [Resolució 27/2020, de 9 de gener](#), del Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals (TACRC), en què analitza un supòsit en que es modifiquen aspectes essencials de la prestació objecte del contracte per una altra – se substitueixen unes vacunes per unes altres amb composició diferent.

prestacions pactades, cosa que, segons la rellevància d'aquesta alteració, podria ser susceptible de comportar, d'haver-se previst d'inici, que es presentessin diferents candidats o s'haguessin formulat ofertes en altres termes.¹³

En tot cas, per avaluar aquesta circumstància, cal tenir en compte la incidència de la modificació amb relació al conjunt de drets i obligacions resultants del global del contracte, així com el seu pes relatiu prenent en consideració totes les prestacions en conjunt. Tot això sens perjudici que no es pot desconèixer que les obres de conservació i manteniment sempre són de caràcter hipotètic, i que en gran mesura també depenen de l'estat inicial en què es trobin els diferents elements de les infraestructures, de manera que, en tot cas, presenten sempre un abast incert i difícil de preveure. A més, també s'ha d'afegir que en els plecs del contracte s'estipula que l'Administració pot acceptar excloure, segons la justificació que n'efectuï la contractista del cas concret, actuacions incloses en les seves obligacions de conservació i manteniment, cosa que eleva encara més la incertesa sobre l'abast de la despesa que aquestes actuacions poden arribar a suposar en l'execució del servei.

Per tant, i amb el benentès que es constati el caràcter no substancial de la modificació dels termes del contracte que es requereix, cal reiterar que la seva admissió també ve condicionada a què efectivament se'n justifiqui de forma exhaustiva la necessitat, tenint en compte l'interès públic en la continuació de l'execució contractual, així com el motiu pel qual aquesta previsió no va poder ser inclosa en la redacció inicial.

Adicionalment, i a l'efecte de la seva publicitat, cal recordar que, d'acord amb els articles 63 i 207 de la LCSP, en tots els supòsits de modificació de contracte, i amb independència de si aquest es troba subjecte o no a regulació harmonitzada, l'òrgan de contractació ha de publicar l'anunci de modificació del contracte i la seva justificació al perfil del contractant en el termini de 5 dies naturals des de la seva aprovació –expedient que s'ha d'acompanyar de les al·legacions de la contractista i tots els informes que s'hagi hagut d'obtenir prèviament a l'aprovació, si fos el cas. Aquesta publicitat, a part de dotar a la modificació de la transparència deguda, és precisament la que permet als interessants en el procediment poder posar en marxa els mecanismes reactius contra les modificacions irregulars, com la interposició del recurs especial en matèria de contractació –doncs l'article 44.2.d LCSP comprèn, entre els actes recurribles per mitjà d'aquest recurs, les modificacions basades en els incompliments de l'establert als articles 204 i 205 de la LCSP, en els casos en què es pugui "entendre que la modificació hauria d'haver estat objecte d'una nova adjudicació".¹⁴

¹³ En aquest punt cal posar de manifest que l'al·legació que efectua l'Ajuntament peticionari en el seu escrit, relativa a què la modificació no suposa una modificació del preu del contracte ni del seu valor econòmic global, atès que es tracta de l'execució directament pel concessionari d'unes obres el cost de les quals anava a assumir igualment mitjançant l'abonament del cànon variable, ha de ser matisada, ja que el caràcter variable del cànon no es condiona a les obres de reparació i manteniment que efectuï la contractista, sinó que la seva quantia ve determinada en funció dels ingressos obtinguts per la prestació del servei –en tant que percentatge aplicable a l'import facturat durant cada exercici corresponent–, de manera que, per tant, si es duen a terme més obres de conservació i manteniment per la contractista, això n'incrementa la despesa, sense que aquesta tingui la seva contrapartida en la modulació del cànon a satisfer.

¹⁴ La modificació com una de les decisions subjectes a recurs especial en matèria de contractació, si bé havia estat reconeguda en algunes resolucions dels tribunals contractuals amb anterioritat, com ara en l'[Acord 117/2017, de 21 de novembre](#), del Tribunal Administratiu de Contractes Públics d'Aragó, suposa una novetat introduïda per la LCSP. Al respecte, però, com ha apuntat en diverses ocasions el Tribunal Català de Contractes del Sector Públic, entre d'altres, en les resolucions [121/2025](#) o [346/2024](#), "no pot ser objecte de recurs especial en matèria de contractació qualsevol modificació, sinó només aquella basada en l'incompliment d'allò establert als articles 204 i 205 del

IV. En un altre ordre de consideracions, l'Ajuntament peticionari planteja la qüestió relativa a si les obres de la concessionària es trobarien o no subjectes a l'impost sobre el valor afegit (IVA). En aquest sentit, cal recordar que l'article 102.1 de la LCSP estableix que el preu del contracte inclou, en tot cas, l'IVA aplicable, de manera que l'anàlisi sobre la seva exempció o no subjecció, sigui per raó de l'objecte contractual o per la condició de la contractista, és una qüestió que excedeix l'àmbit competencial d'aquesta Junta Consultiva.

Una altra qüestió és si l'IVA ha de ser tingut en compte o no a l'hora de calcular els límits quantitatius de les modificacions contractuals. En aquest sentit, l'article 205.2.c 3r determina que es considerarà que la modificació amplia de manera important l'àmbit del contracte quan el seu valor alteri la quantia del contracte en un 15% del seu preu inicial, IVA exclòs, en el cas dels contractes d'obres, o en un 10%, IVA exclòs, per a la resta. Per tant, i tenint en compte que el precepte fa servir de referència el preu inicial del contracte sense IVA, cal entendre també que el valor de la modificació s'ha de determinar sense tenir en compte l'IVA, ja que del contrari el càlcul dels percentatges corresponents no s'efectuaria sobre la base de quanties de naturalesa equivalent.

CONCLUSIONS

I. L'ús de la prerrogativa d'interpretació dels contractes s'ha de limitar a determinar el veritable sentit dels termes del contracte, sense que sigui procedent alterar-ne el contingut de manera que vagi més enllà de dotar-ne d'una significança concreta. Altrament, una innovació de les condicions pactades s'ha de vehicular com una modificació del contracte, amb ple sotmetiment als requisits substantius i procedimentals previstos en la LCSP.

II. L'article 205.2.c de la LCSP permet la introducció de modificacions contractuals no substancials no previstes inicialment als plecs, sempre que resultin estrictament necessàries i no introdueixin condicions que haurien permès la selecció de candidats o ofertes diferents, que no alterin l'equilibri econòmic del contracte o no n'ampliïn de forma important el seu àmbit. En tot cas, aquesta via s'ha d'aplicar de forma estricta i no pot esdevenir un mecanisme per corregir deficiències en la redacció inicial o per incloure prestacions que podien haver estat previstes en el moment de licitar, motiu pel qual s'ha de justificar degudament la seva necessitat i el perquè de la seva no inclusió en la fase inicial.

III. A l'hora de determinar si la modificació amplia l'àmbit del contracte, amb relació a la superació dels llindars percentuals previstos al supòsit tercer de l'article 205.2.c de la LCSP, cal determinar el valor de la modificació sense l'IVA aplicable, en consonància amb l'exigència que el seu pes es valori amb relació al preu inicial del contracte, IVA exclòs.

Barcelona, 19 de juny de 2025

LCSP per entendre que s'hauria d'haver convocat un nou procediment de contractació". Per tant, cal descartar la possibilitat d'admissió del recurs especial en els casos en què la modificació contractual infringeixi altres preceptes diferents, com per exemple seria el 207 –en aquest sentit, el TACRC assenyalava en la [Resolució 1080/2023, de 7 de setembre](#), que aquest no procedeix quan els defectes són de caràcter procedimental.