



INFORME 4/2025, DE 19 DE DICIEMBRE, SOBRE LAS MODIFICACIONES Y PRÓRROGAS DEL CONTRATO, Y EL CÁLCULO DE SU VALOR ESTIMADO PARA ESTOS SUPUESTOS.

ANTECEDENTES

1.- De conformidad con lo establecido en el artículo 38 del Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 49/2003, de 3 de abril (RGCPM), entre las funciones de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa se encuentran las de informar sobre las distintas cuestiones que en materia de contratación administrativa se sometan a su consideración, así como impulsar y promover las normas, instrucciones y medidas generales que considere necesarias en relación con la contratación pública y realizar los estudios que considere necesarios sobre contratación administrativa y formular las recomendaciones pertinentes para la mejora del sistema de contratación pública. Estas funciones corresponden a la Comisión Permanente, según lo dispuesto en el artículo 44 del RGCPM.

La Junta emite sus informes de oficio o a petición de las secretarías generales técnicas de las consejerías, de los gerentes de los organismos autónomos, de los representantes legales de las empresas públicas con forma de sociedad mercantil, entidades de derecho público y demás entes públicos de la Comunidad de Madrid, del Interventor General y de los presidentes de las organizaciones empresariales afectadas por la contratación administrativa de la Comunidad de Madrid, como se establece en el artículo 48 del RGCPM.

2.- Algunas unidades han planteado a la Dirección General de Patrimonio y Contratación dudas sobre los requisitos de las modificaciones previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares; la posibilidad de utilización conjunta o sucesiva de modificaciones previstas y no previstas en el pliego; el cálculo de los porcentajes del precio del contrato que operan como límite para su modificación; el método de cálculo del valor estimado de un contrato que prevea modificaciones y prórrogas; y el modo en el que afectan las modificaciones a las prórrogas contractuales; por lo que esta Comisión Permanente considera necesaria la emisión de oficio del presente informe a fin de fijar criterios interpretativos.

CONSIDERACIONES

1.- La regulación actual de la figura de la modificación de los contratos públicos solo puede comprenderse desde la perspectiva europea desplegada tanto por la Comisión, como

por el Tribunal de Justicia y por el legislador nacional, siendo el paquete de Directivas de 2014 el referente más inmediato en la materia.

La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (Directiva 2014/24/UE), dispone en el artículo 72, en sus apartados 1 y 2, las causas de modificación de los contratos durante su vigencia sin necesidad de iniciar un nuevo procedimiento de contratación.

Estos supuestos deben entenderse como un *numerus clausus*, constreñidos tanto por la cláusula de cierre del artículo 72.5 que establece que: «será prescriptivo iniciar un nuevo procedimiento de contratación de conformidad con la presente Directiva para introducir en las disposiciones de un contrato público o un acuerdo marco, durante su período de vigencia, modificaciones distintas de las previstas en los apartados 1 y 2» como, también, por la interpretación restrictiva de la propia jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

En el ámbito español, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), regula en sus artículos 203 a 207 el régimen de modificaciones contractuales aplicables a los contratos administrativos, a los contratos privados de las Administraciones Públicas contemplados en los números 1.º y 2.º del artículo 25.1.) y a los contratos celebrados por los poderes adjudicadores que no pertenezcan a la categoría de Administraciones Públicas.

2.- Antes de acometer el análisis de los requisitos y límites a los que se sujetan las modificaciones contractuales conviene resaltar una primera nota que va a caracterizar la figura de la modificación contractual, que es la de la excepcionalidad de su uso.

El estudio de la doctrina jurisprudencial y del Consejo de Estado ha ofrecido una constante tensión entre la consideración de esta potestad como un poder «ilimitado en extensión e intensidad» o como «limitado o restringido».

Sin embargo, en la actualidad, parece ya pacífico afirmar que la potestad de modificación del contrato es una potestad sometida a límites, que no puede tener un alcance general y que debe tener un carácter excepcional.

Así se ha recogido en el Acuerdo 117/2017, de 21 de noviembre de 2017, del

Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, que advierte en su fundamento de derecho sexto:

«La potestad de *ius variandi* en los contratos administrativos nunca puede entenderse como una potestad sin límites ni, mucho menos, de alcance general justificada por el interés público que se presume en las decisiones de todo poder contratante. En consecuencia, el ejercicio de esta posibilidad de modificación, en tanto supone una alteración del objeto de la licitación —que, recuérdese, debe ser cierto— debería tener carácter excepcional, tal y como se viene argumentando sin quiebra por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo que configura la modificación contractual como una facultad reservada para los supuestos legales tasados y cuya interpretación debe recibir un tratamiento marcadamente restrictivo, ya que, de no ser ello así, se infringiría uno de los principios básicos de nuestro ordenamiento jurídico cual es el recogido por el art. 1256 del Código Civil, relativo a que el cumplimiento de los contratos no puede quedar al arbitrio de una de las partes. Como ya se ha dicho, la excepcionalidad de la facultad de modificación de los contratos resulta, no obstante, compatible con el recurso a la misma cuando el interés público lo exija. Criterio del que participa la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en su Informe 50/03, de 12 marzo de 2004, donde recuerda el carácter restrictivo con el que han de interpretarse las facultades “que ostenta la Administración para la modificación de los contratos, afirmando, incluso, que una vez celebrado el contrato mediante licitación pública, la oferta del adjudicatario en cuanto a precio y demás condiciones, no puede ser alterada sustancialmente por vía de modificación consensuada por constituir un obstáculo a los principios de libre competencia y buena fe que deben presidir la contratación pública”».

3.- Al abordar los requisitos y límites aplicables a la figura de la modificación, es fundamental distinguir, tal como establece la propia LCSP, entre las modificaciones previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares (artículo 204) y aquellas no previstas en dicho pliego (artículo 205). Esta diferenciación resulta clave, ya que los requisitos y límites varían de manera significativa según el tipo de modificación de que se trate.

Respecto a las modificaciones previstas, el artículo 204 dispone lo siguiente:

«1. Los contratos de las Administraciones Públicas podrán modificarse durante su vigencia hasta un máximo del veinte por ciento del precio inicial cuando en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se hubiere advertido expresamente

de esta posibilidad, en la forma y con el contenido siguientes:

a) La cláusula de modificación deberá estar formulada de forma clara, precisa e inequívoca.

b) Asimismo, en lo que respecta a su contenido, la cláusula de modificación deberá precisar con el detalle suficiente: su alcance, límites y naturaleza; las condiciones en que podrá hacerse uso de la misma por referencia a circunstancias cuya concurrencia pueda verificarse de forma objetiva; y el procedimiento que haya de seguirse para realizar la modificación. La cláusula de modificación establecerá, asimismo, que la modificación no podrá suponer el establecimiento de nuevos precios unitarios no previstos en el contrato.

La formulación y contenido de la cláusula de modificación deberá ser tal que en todo caso permita a los candidatos y licitadores comprender su alcance exacto e interpretarla de la misma forma y que, por otra parte, permita al órgano de contratación comprobar efectivamente el cumplimiento por parte de los primeros de las condiciones de aptitud exigidas y valorar correctamente las ofertas presentadas por estos.

2. En ningún caso los órganos de contratación podrán prever en el pliego de cláusulas administrativas particulares modificaciones que puedan alterar la naturaleza global del contrato inicial. En todo caso, se entenderá que se altera ésta si se sustituyen las obras, los suministros o los servicios que se van a adquirir por otros diferentes o se modifica el tipo de contrato. No se entenderá que se altera la naturaleza global del contrato cuando se sustituya alguna unidad de obra, suministro o servicio puntual».

De la lectura de este precepto se desprenden ya los requisitos y límites para llevar a cabo una modificación de un contrato, identificando de forma inequívoca el documento en el que debe quedar reflejada la posibilidad de llevar a cabo la modificación, su forma y su contenido, estableciendo, además, dos límites infranqueables: el porcentaje máximo y la condición de mantener la naturaleza global del contrato.

La normativa de contratación pública establece que cualquier modificación de las condiciones originales de un contrato público debe estar prevista desde el inicio del proceso de licitación. Esto garantiza la transparencia y la igualdad de trato entre los licitadores, evitando que se introduzcan cambios arbitrarios que puedan favorecer a un

participante sobre otros. Esta cuestión ya quedó debidamente referida en la sentencia del TJUE de 29 de abril de 2004, *Succhi di Fruta* (Asunto C-496/99 P), al señalar que: «si la entidad adjudicadora desea que, por determinadas razones, puedan modificarse ciertas condiciones de la licitación tras haber seleccionado al adjudicatario, está obligada a prever expresamente esta posibilidad de adaptación, así como sus modalidades de aplicación, en el anuncio de licitación elaborado por ella y que establece el marco en el que debe desarrollarse el procedimiento, 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».

Por ello, los pliegos de una licitación deben contemplar cómo se actuará ante las circunstancias que afecten a la correcta ejecución del contrato y si se permite la modificación contractual, en cuyo caso, su importe se deberá tener en cuenta a la hora de calcular el valor estimado del contrato (VEC), pues sólo así se garantiza una adecuada visión del alcance real del objeto del contrato.

El documento adecuado para reflejar las condiciones de las modificaciones previstas, como dice el apartado 1 del artículo 204 de la LCSP, es el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), sin que sea correcto recogerlo en otro documento como el pliego de prescripciones técnicas.

La formulación «de forma clara, precisa e inequívoca» a la que alude el artículo 204 de la LCSP, significa que la cláusula debe estar redactada de forma que no dé lugar a ambigüedades, evitando términos vagos o genéricos, permitiendo que cualquiera la entienda del mismo modo. Así, todos los licitadores pueden presentar la oferta en situación de igualdad, permitiendo prever con exactitud en qué condiciones podría modificarse el contrato.

Por su parte, la precisión sobre «su alcance, límites y naturaleza», implica detallar qué aspectos del contrato pueden modificarse de forma que la cláusula permita prever el impacto de la modificación y evitar que se altere la naturaleza del contrato. Igualmente, se indicará el límite, normalmente porcentual, que puede alcanzar.

Asimismo, la indicación de «las condiciones en que podrá hacerse uso de la misma por referencia a circunstancias cuya concurrencia pueda verificarse de forma objetiva», supone que la posibilidad de modificación debe vincularse a hechos verificables, es decir, señalando las circunstancias o situaciones que deben ocurrir para que se pueda modificar el contrato que puedan ser comprobadas de manera imparcial y sin interpretaciones subjetivas, evitando ambigüedades y asegurando la transparencia. Se pueden indicar

circunstancias, tales como prestaciones adicionales, cambios legislativos, avances tecnológicos o especificaciones técnicas, haciéndolo por referencia a los indicadores o eventos concretos que activen la modificación, no siendo suficiente una fórmula genérica.

Precisamente, estas cuestiones han sido abordadas por distintas resoluciones y acuerdos de los diferentes Tribunales de Recursos Contractuales.

Así, el Acuerdo 76/2015, de 20 de julio de 2015, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, señala que:

«(...) la mayoría de las circunstancias previstas de modificación, por su vaguedad e imprecisión, rompen las exigencias de cómo debe regularse en un pliego las posibles incidencias y supuestos de modificación contractual.

Así lo advirtió ya el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón 27/2011, de 23 de noviembre, donde se concluye, a la luz de la doctrina del TJUE, que: a) las modificaciones de un contrato deben respetar en todo caso las exigencias del derecho comunitario, pues de lo contrario nos encontraremos en presencia de un nuevo contrato que obligará a su licitación y nueva adjudicación mediante procedimientos concurrentes, b) el pliego deberá determinar y diseñar sus modalidades (cuantía máxima, sistema de fijación de precio, partida en la que es posible el modificado, procedimiento, etc.), de forma clara, precisa e inequívoca. En el supuesto concreto, en cuanto la previsión del modificado no figuraba en el pliego, no es posible al alterarse si no el objeto del contrato. Lo contrario supondría una contravención del principio de publicidad y de igualdad de trato, y equivaldría a una adjudicación ilegal, y c) que procederá una nueva licitación, previa resolución, cuando el objeto del modificado no puede licitarse de forma individualizada sin afectar al objeto del contrato principal. No se trata de incorporar al pliego una cláusula de estilo, entendiendo que es ésta una mera exigencia formal y que no ha de afectar a la modificación. Es una auténtica regla sustantiva de obligado cumplimiento, cuyo incumplimiento o incorrecta articulación vicia de nulidad al procedimiento, al quebrarse los principios de transparencia, igualdad de trato y de eficiencia».

Por su parte, la Resolución 333/2017, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de 6 de abril de 2017, señala que: «cláusulas con previsiones de modificación, como actuaciones por cambio de legislación o por cuestiones técnicas por motivos de inadecuado dimensionamiento, deterioro progresivo, obsolescencia tecnológica o bajo rendimiento de los equipos, instalaciones, máquinas, etc., no definen

con suficiente detalle las circunstancias objetivas que determinan la modificación, ni las condiciones en que se podrá hacer uso de la misma, ni el alcance y límites de las modificaciones».

Por lo que se refiere a los límites de las modificaciones previstas en los pliegos debe destacarse cómo en la Directiva 2014/24/UE no se concreta ningún porcentaje máximo para las mismas. En su considerando 111 señala que:

«En cada contrato, los poderes adjudicadores deben tener la posibilidad de prever modificaciones por medio de cláusulas de revisión o de opción, aunque tales cláusulas no deben proporcionarles una discrecionalidad ilimitada» y proporciona algunos ejemplos de las funciones de estas cláusulas: «indexaciones de precios o garantizar que, por ejemplo, equipos de telecomunicaciones que deban entregarse durante un período determinado sigan siendo idóneos, incluso en caso de modificación de protocolos de comunicación u otros cambios tecnológicos. También debería resultar posible con arreglo a cláusulas suficientemente claras disponer las adaptaciones del contrato que sean necesarias a causa de dificultades técnicas que hayan surgido durante el funcionamiento o mantenimiento. Por último, también procede recordar que los contratos pueden incluir, por ejemplo, tanto intervenciones de mantenimiento habitual como de mantenimiento extraordinario, que puedan resultar necesarias para asegurar la continuidad de un servicio público».

Así, en su artículo 72 establece que:

«1. Los contratos y los acuerdos marco podrán modificarse sin necesidad de iniciar un nuevo procedimiento de contratación de conformidad con la presente Directiva en cualquiera de los casos siguientes:

a) cuando las modificaciones, con independencia de su valor pecuniario, estuvieran ya previstas en los pliegos iniciales de la contratación, en cláusulas de revisión claras, precisas e inequívocas, entre las que puede haber cláusulas de revisión de precios u opciones. Dichas cláusulas determinarán el alcance y la naturaleza de las posibles modificaciones u opciones, así como las condiciones en que pueden utilizarse. No establecerán modificaciones u opciones que puedan alterar la naturaleza global del contrato o del acuerdo marco».

Sin embargo, frente a esta redacción, puede observarse cómo el legislador estatal ha incorporado en el artículo 204.1 de la LCSP condiciones más estrictas para la

modificación de los contratos públicos, fijando un límite cuantitativo al establecer que: «los contratos de las Administraciones Públicas podrán modificarse durante su vigencia hasta un máximo del veinte por ciento del precio inicial cuando en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se hubiere advertido expresamente de esta posibilidad».

De esta manera, tal como señala el Informe emitido el 4 de marzo de 2022 por la Subdirección General de Informes de la Dirección General de lo Consultivo de la Abogacía del Estado (Informe 6.22):

«El artículo 204 de la LCSP incorpora, por tanto, un criterio restrictivo respecto de los límites a las modificaciones expresamente previstas en los contratos del sector público, en línea con una interpretación rigurosa de los modificados motivada por su potencial incidencia en los principios de publicidad y concurrencia. Este criterio legal responde a una decisión voluntaria del legislador español que resulta plenamente ajustada a Derecho, puesto que la regulación comunitaria, en concreto, el artículo 72 de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero, es en este punto un “derecho de *minimis*”, y nada obsta a que el legislador estatal incorpore a su Derecho interno una regulación más restrictiva que la comunitaria».

El segundo límite al que queda sujeta la modificación prevista es la no alteración de la naturaleza global del contrato, perfectamente descrito en el apartado 2 del artículo 204 de la LCSP y que previene que la sustitución de las obras, servicios o suministros por otros o el cambio en el objeto del contrato afecta *per se* a la naturaleza global de éste.

La Sentencia del TJUE de 16 de octubre de 2025, *Polismyndigheten* (Asunto C-282/24), en referencia a un acuerdo marco, señala que «el concepto de “alteración de la naturaleza global” es distinto del de “modificación sustancial”. Este primer concepto solo debe referirse a las modificaciones sustanciales más importantes, las que implican un cambio fundamental del objeto o, también, una alteración fundamental del equilibrio, de modo que la modificación pueda considerarse de tal magnitud que llegue a transformarlo globalmente».

Por lo que se refiere a los requisitos y límites de las modificaciones no previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares, la Directiva 2014/24/UE, en su considerando 109, señala que:

«Los poderes adjudicadores pueden encontrarse con circunstancias ajenas que no podían prever cuando adjudicaron la concesión, en particular si la ejecución del contrato se extiende durante un largo período de tiempo. En este caso, hace falta cierto grado de flexibilidad para adaptar el contrato a esas circunstancias sin

necesidad de un nuevo procedimiento de contratación. El concepto de circunstancias imprevisibles hace referencia a aquellas circunstancias que no podrían haberse previsto, aunque el poder adjudicador hubiera preparado con razonable diligencia la adjudicación inicial, teniendo en cuenta los medios a su disposición, la naturaleza y las características del proyecto concreto, las buenas prácticas en el ámbito de que se trate y la necesidad de garantizar una relación adecuada entre los recursos empleados en la preparación de la adjudicación y su valor previsible. Sin embargo, no puede aplicarse en los casos en que una modificación tiene como resultado una alteración de la naturaleza de la contratación global, por ejemplo, si se sustituyen las obras, los suministros o los servicios que se van a adquirir por otros diferentes o se modifica de manera fundamental el tipo de contratación, ya que, en una situación así, cabe suponer una hipotética influencia en el resultado».

Por su parte, el artículo 205.1 de la LCSP dispone que las modificaciones no previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares o que, habiendo sido previstas, no se ajusten a lo establecido en el artículo anterior, solo podrán realizarse cuando la modificación en cuestión cumpla los siguientes requisitos:

- «a) Que encuentre su justificación en alguno de los supuestos que se relacionan en el apartado segundo de este artículo.
- b) Que se limite a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la haga necesaria».

Los supuestos de modificaciones no previstas pueden consistir en prestaciones adicionales, circunstancias sobrevenidas imprevisibles y modificaciones no sustanciales.

Respecto a las modificaciones sustanciales, cabría preguntarse cuándo nos encontramos ante este supuesto. Esta cuestión ya quedó debidamente resuelta con la sentencia del TJUE de 19 de junio de 2008, *pressetext Nachrichtenagentur* (Asunto C-454/06), indicándose que concurre tal circunstancia cuando las modificaciones previstas tengan por efecto, o bien ampliar en gran medida el contrato incluyendo en él elementos no previstos, o bien alterar el equilibrio económico del contrato en favor del adjudicatario, o también cuando esas modificaciones puedan llevar a que se reconsidere la adjudicación de dicho contrato, en el sentido de que, si las modificaciones se hubieran incluido en la documentación que regía el procedimiento inicial de adjudicación del contrato, o bien se habría seleccionado otra oferta, o bien habrían podido participar otros licitadores, circunstancias todas éstas previstas en el artículo 205.2 c) de la LCSP, añadiéndose 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».

Por otro lado, acerca de si se pueden aplicar en un mismo contrato los tres supuestos de modificaciones no previstas, esto es, prestaciones adicionales (con el límite máximo del 50 % del precio inicial del contrato, IVA excluido), circunstancias sobrevenidas imprevisibles (con similar límite máximo del 50 % del precio del contrato) y modificación no sustancial (con el límite del 10 o del 15 % del precio, según el tipo de contrato), de manera que pudiera modificarse en un 115 %, el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado 28/2018 señala que:

«(...) no parece razonable poder acumular los porcentajes de modificación del contrato previstos para supuestos diferentes. La norma establece límites asociados a cada supuesto. Además, así se establece expresamente para los supuestos previstos en el artículo 205.2 en la letra a) 2º y b) 3º cuando señala como requisito inexcusable para la modificación que la misma implique una alteración en su cuantía que no exceda, aislada o conjuntamente con otras modificaciones acordadas conforme a este artículo, del 50 por ciento de su precio inicial, IVA excluido.

En todo caso, de concurrir el supuesto de modificaciones no sustanciales, amén de lo anteriormente expuesto, habrá que tener también en cuenta que éstas nunca podrán exceder del límite previsto en el artículo 205.2 c)».

En consecuencia, en un mismo contrato pueden aplicarse, si se cumplieran los requisitos legales, los tres supuestos de modificaciones no previstas enumerados en el apartado 2 del artículo 205 de la LCSP. No obstante, el importe de las modificaciones, aislada o conjuntamente, no puede exceder del 50 % del precio inicial del contrato, IVA excluido, resultando de aplicación a las del apartado 2.c) los límites más restrictivos que se establecen.

En este punto, cabe destacar que la Directiva 2014/24/UE en su artículo 72 establece que las modificaciones contractuales no pueden incrementar el precio más del 50 % del valor inicial, aplicando ese límite a cada cambio por separado. Sin embargo, como acabamos de ver, el artículo 205 de la LCSP impone una regulación más restrictiva: exige considerar el conjunto de todas las modificaciones no previstas al calcular ese porcentaje, no solo cada una por separado. Además, como indica la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña en su Informe 30/2024, de 24 de octubre, mientras la Directiva habla de «incrementar» el precio, la LCSP utiliza el término más amplio de «alterar», lo que refuerza su carácter más estricto.

4.- Otra cuestión que debe analizarse es la de la coexistencia, en un mismo contrato, de modificaciones contractuales previstas en el pliego y no previstas en él.

Ni en la Directiva 2014/24/UE, ni en la LCSP, existe incompatibilidad *a priori* entre ambos tipos de modificaciones, siempre que se justifique claramente que se cumplen los supuestos y requisitos de cada artículo en cada una de las modificaciones. Puede tramitarse una modificación de las previstas en el PCAP y, además, puede concurrir alguno de los supuestos del artículo 205 de la LCSP, pudiendo realizarse ambas modificaciones.

En efecto, en el caso de la Directiva 2014/24/UE, según se acaba de examinar, su artículo 72.1 ni siquiera exige tomar en consideración el límite del 50 % respecto de la suma de las distintas modificaciones no previstas contempladas en sus letras b) y c), sino únicamente en relación con cada una de ellas individualmente consideradas, si bien puntualizando que tales modificaciones sucesivas «no deberán tener por objeto eludir las disposiciones de la presente Directiva».

En lo que respecta a nuestro ordenamiento interno, a pesar de resultar más restrictivo, el artículo 205 de la LCSP constriñe cuantitativamente el empleo de las causas previstas en sus apartados 2.a) y 2.b) a que su cuantía no exceda del 50 % del precio inicial del contrato, «aislada o conjuntamente con otras modificaciones acordadas conforme a este artículo», por lo que, a efectos de dicha limitación, no resultarían computables las modificaciones acordadas conforme al artículo 204 de la LCSP.

Aun cuando no se tiene constancia de la existencia de muchos pronunciamientos que hayan abordado específicamente esta cuestión, la literalidad de la norma no parece dejar duda al respecto, a lo que se suman algunas resoluciones que, obiter dicta, parecen haber validado tal planteamiento, entre las que pueden citarse el Dictamen 362/2024, de 30 de mayo, del Consejo de Estado (CJ III i.f.) o la Sentencia 78/2023, de 24 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (rec. 88/2022) (FJ 3 i.f.).

En todo caso, cabe aclarar que si una circunstancia de modificación prevista en el pliego se ejerce dando lugar a una modificación o varias modificaciones que aislada o conjuntamente no superan el límite fijado en el PCAP (con el máximo legal del 20 % del precio inicial del contrato) y, con posterioridad, surgiera otra necesidad de modificar el contrato por una causa de las previstas en el pliego pero distinta a las operadas previamente y esta nueva causa ya no se ajustara a los requisitos del artículo 204 de la LCSP —porque con dicha modificación ya se superase el porcentaje máximo previsto— esta última

modificación podría incardinarse en alguno de los supuestos de modificaciones imprevistas de su artículo 205, si se cumplieran todos sus requisitos.

A este respecto, la Resolución 1442/2024, de 13 de noviembre de 2024, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aborda la posibilidad de que una modificación prevista en el pliego «aunque no encuentre acomodo en el artículo 204 de la LCSP, debido esto únicamente a que supera el porcentaje máximo de incremento de precio permitido en el PCAP, puede tener encaje en su artículo 205.2.a) si cumple los presupuestos que se señalan en los párrafos 1º y 2º de la letra a); así como lo exigido en su artículo 205.1, letras a) y b)».

Sin embargo, debe aclararse a continuación que lo que no es posible es que la misma circunstancia que sirva de supuesto de modificación se fraccione para su tramitación, una parte conforme al artículo 204 (prevista en el PCAP) y otra parte como modificación del artículo 205 (por circunstancias sobrevenidas e imprevistas).

En este sentido, debe considerarse que, al igual que existe fraccionamiento del objeto del contrato cuando se divide este con la finalidad de eludir los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación correspondiente, debe considerarse también que se produce fraccionamiento de la causa de modificación cuando, superados los límites establecidos en el artículo 204 de la LCSP, se pretende acudir a continuación al artículo 205 de la LCSP existiendo un vínculo operativo entre las modificaciones pretendidas por tratarse de la misma causa. De otra forma, se estaría eludiendo el límite previsto en el artículo 204 de la LCSP para amparar un resultado que es contrario al propio precepto.

Por tanto, de acuerdo con lo anteriormente indicado, los límites máximos del 20 % (artículo 204 de la LCSP) y del 50 % (artículo 205 de la LCSP) son independientes y acumulables, siempre que se cumplan los requisitos de cada uno. Esto significa que la modificación total del contrato podría alcanzar hasta un 70 % del precio inicial.

5.- Por lo que se refiere al VEC, y concretamente, de cara a su cálculo, el órgano de contratación debe planificar el contrato desde el escenario más amplio, teniendo en cuenta todas las circunstancias que van a incidir en el mismo, garantizando así una mayor transparencia y previsibilidad en el proceso de contratación, además de cumplir con los principios de planificación y eficiencia que rigen la LCSP.

Esta cifra es importante porque permite a los órganos de contratación determinar el procedimiento de adjudicación adecuado y las reglas aplicables; así como precisar si un

contrato está o no sujeto a regulación armonizada y concretar la aptitud que deben reunir los licitadores. Respecto de estos últimos, les permite tomar decisiones informadas sobre el alcance de las obligaciones del contrato.

El artículo 101.2 de la LCSP determina que:

«En el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta, como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial. Asimismo deberán tenerse en cuenta:

a) Cualquier forma de opción eventual y las eventuales prórrogas del contrato.

b) Cuando se haya previsto abonar primas o efectuar pagos a los candidatos o licitadores, la cuantía de los mismos.

c) En el caso de que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 204, se haya previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el anuncio de licitación la posibilidad de que el contrato sea modificado, se considerará valor estimado del contrato el importe máximo que este pueda alcanzar, teniendo en cuenta la totalidad de las modificaciones al alza previstas».

Tal como se desprende de este precepto, debe tenerse en cuenta que tanto las prórrogas del contrato, como las modificaciones previstas, tienen incidencia en el cálculo del valor estimado, por lo que es necesario establecer el criterio para que las mismas queden debidamente recogidas en el cálculo del mismo.

En el Informe emitido el 4 de marzo de 2022 por la Subdirección General de Informes de la Dirección General de lo Consultivo de la Abogacía del Estado, sobre el cálculo del límite del 20 por ciento aplicable a las modificaciones expresamente previstas del artículo 204 de la LCSP, se establece que:

«El valor estimado del contrato refleja el importe económico máximo que el contrato puede llegar a alcanzar durante su completa vigencia, por lo que, para calcularlo, al presupuesto base de licitación —que fija el importe de gasto que la Administración se compromete a abonar, opera como importe máximo de la prestación a ejecutar y sirve de referencia al límite que las proposiciones pueden

alcanzar para fijar el precio del contrato (Informe de la JCCA 31/07, de 5 de julio de 2007)— deberá adicionarse el importe de las prórrogas y de las modificaciones al alza expresamente previstas. En consecuencia, para el cálculo del valor estimado de un contrato deben incluirse las eventuales prórrogas del contrato y las modificaciones al alza expresamente previstas, con exclusión —artículo 101.1.a) de la LCSP— del Impuesto sobre el Valor Añadido».

Asimismo, el Informe de 1 de marzo de 2012 de la Intervención General de la Comunidad de Madrid relativo a la inclusión del porcentaje de modificación para calcular el valor estimado del contrato, indica que: «a efectos de poder calcular el valor estimado de un contrato, el porcentaje máximo de modificación debe aplicarse sobre el precio del contrato, no sobre este más las prórrogas previstas».

En el mismo sentido, esta Junta Consultiva se pronunció sobre el asunto en el Informe 4/2023, de 9 de junio, sobre el cálculo del valor estimado del contrato en el supuesto de que el pliego de cláusulas administrativas particulares prevea modificaciones y prórrogas, indicando que, en ningún caso, el porcentaje de modificaciones del contrato puede ser calculado sobre el precio inicial del contrato más el importe de la prórroga prevista, concluyendo que: «Para el cálculo del valor estimado de un contrato deberán tenerse en cuenta las modificaciones al alza que se prevean en el pliego de cláusulas administrativas particulares, calculadas conforme a lo dispuesto en el artículo 204.1 de la LCSP, y sumar a este importe los demás costes que determinan el valor estimado del contrato, indicados en el artículo 101 de la citada ley, entre ellos las posibles prórrogas en función del momento en que estén previstas».

Por tanto, a efectos de poder calcular el valor estimado de un contrato, el porcentaje máximo de modificación debe aplicarse sobre el precio del contrato, no sobre este más las prórrogas previstas. Asimismo, las modificaciones «a la baja», aun cuando estén previstas, no deben ser tenidas en cuenta en el momento del cálculo del valor estimado del contrato.

Por su parte, también cabe preguntarse cómo opera el límite de las modificaciones en los contratos divididos en lotes. De conformidad con lo establecido en el artículo 99.7 de la LCSP, la regla general aplicable a los contratos adjudicados por lotes es que cada lote constituye un contrato diferente. Ello salvo previsión expresa en el pliego de que se constituya un solo contrato para todos los lotes adjudicados a un mismo licitador, o en el caso de que los lotes se adjudiquen a una oferta integradora cumpliendo los requisitos del artículo 99.5 de la LCSP. El límite del 20 % establecido en el artículo 204.1 de la LCSP para las modificaciones previstas en los pliegos, debe referirse al precio de cada uno de los contratos según se hayan constituido, bien como de un solo lote o bien como agrupación

de lotes.

A continuación, se indica el modo en que debe efectuarse el cálculo del valor estimado de un contrato que prevea modificaciones y prórrogas:

Fase de preparación del contrato: cálculo del VEC

Contrato de servicios con una duración inicial de dos años y posibilidad de prórroga por un año adicional. Se prevé la posibilidad de realizar modificaciones de hasta un 20 % del importe inicial. El presupuesto base de licitación (PBL) es de 100.000 euros (sin IVA) para los dos años. Para calcular el VEC, se tienen en cuenta los siguientes importes:

- PBL: 100.000 euros.
- Modificaciones previstas (20 %): 20.000 euros.
- Prórroga (1 año): 50.000 euros.

El VEC resultante es de: 170.000 euros.

6.- Aclarada la cuestión de cómo debe calcularse el VEC en la fase de preparación del contrato, cabe centrarse en el importe a tener en cuenta para calcular el porcentaje máximo de modificación en la fase de ejecución del contrato.

Remitiéndonos a la literalidad del artículo 204 de la LCSP, el cálculo del porcentaje de las modificaciones previstas debe referirse al «precio inicial» del contrato, entendido como importe de la adjudicación y no debe incluir el importe de las posibles modificaciones y prórrogas que, en su caso, puedan acordarse.

En el Informe 4/2019, de 25 de febrero de 2020, de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana, se señala que: «la utilización del término “precio del contrato inicial” a los que se refieren los apartados 242.4, excepción (i), y 242.5 de la LCSP se está refiriendo al precio del contrato establecido en su adjudicación y formalización, antes de que pueda haber experimentado ninguna modificación o revisión», por lo que esta interpretación es trasladable al término «precio inicial» del artículo 204 de la LCSP.

Por tanto, a diferencia de la fase de preparación del contrato donde para el cálculo del importe de la modificación se toma como referencia el PBL, IVA excluido, en la fase de ejecución del contrato este importe debe actualizarse al precio de adjudicación.

Lo mismo resulta aplicable al artículo 205 de la LCSP para causas no previstas en los pliegos cuando a la hora de determinar los porcentajes máximos de modificación lo hace refiriéndose al precio inicial.

Por otro lado, respecto a la inclusión o no del IVA en el cálculo de las modificaciones, conviene precisar que, si bien tanto los artículos 205 como 206 de la LCSP indican expresamente que el importe de la modificación debe calcularse sin IVA, esta inclusión no se recoge en el artículo 204 de la LCSP, donde únicamente se dispone que los contratos podrán modificarse hasta un máximo del 20 % del «precio inicial», sin hacer mención al IVA.

La comparación entre la redacción de los artículos mencionados puede llevar a plantear la cuestión de si en la fase de ejecución el cálculo de las modificaciones previstas recogidas en el artículo 204 de la LCSP debería efectuarse con o sin IVA.

En este punto parece conveniente distinguir entre el concepto de «precio» al que alude el artículo 102 y «precio inicial» mencionado en los artículos 204 y 205.

Como se ha señalado anteriormente, el artículo 102.1 de la LCSP, establece que: «Los contratos del sector público tendrán siempre un precio cierto, que se abonará al contratista en función de la prestación realmente ejecutada y de acuerdo con lo pactado. En el precio se entenderá incluido el importe a abonar en concepto de Impuesto sobre el Valor Añadido, que en todo caso se indicará como partida independiente».

Es decir, la referencia al término «precio» debe entenderse como el cálculo del importe total a abonar por la Administración al adjudicatario por prestación objeto del contrato en el que deberá incluirse, como establece el propio precepto, el IVA.

Sin embargo, este concepto debe deslindarse del concepto de «precio inicial» que debería entenderse como el importe de adjudicación en el que no debe incluirse el IVA y sobre el que cabe calcular el porcentaje de modificación que vaya a ejecutarse.

Esto concluye el Informe 5/2023, de 29 de febrero de 2024 de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana cuando señala que: «El porcentaje de modificación previsto en la LCSP debe hacerse sobre el precio del contrato adjudicado y formalizado por el contratista, es decir, por la totalidad de la prestación contratada, IVA excluido, siendo las mensualidades únicamente una forma de pago sobre la que no puede operar los porcentajes singularmente».

Siguiendo la misma línea, el Informe 3/2024 de 31 de julio de 2024 de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana, indica: «Ello, no obstante, hay que recordar que, en cuanto a las modificaciones, de producirse, se aplicarán sobre el precio inicial del contrato, es decir, sobre el precio de adjudicación IVA excluido excluyendo otras posibles modificaciones y, en su caso, las prórrogas que puedan acordarse con posterioridad».

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, en Expediente 37/21, indica: «Y es que, con la regulación actual, si la LCSP exige que el importe a abonar por causa del IVA se consigne en el pliego de cláusulas administrativas particulares como partida independiente es porque el legislador ha pretendido despejar cualquier duda sobre la cuestión y, por tanto, pretende diferenciar y conceder autonomía a los dos componentes del precio del contrato. Por un lado, declara con nitidez que el componente referido a la prestación ejecutada debe ajustarse al precio de mercado y a lo pactado entre las partes conforme a la proposición del contratista. Por otro, pretende que se consigne de forma separada la cantidad que se ha de abonar por causa del tipo impositivo aplicable a la prestación en que consiste el contrato, sea cual fuere este».

Por tanto, no cabe realizar una equiparación entre los conceptos de «precio» y «precio inicial» por no entrar en juego los mismos componentes. Por ello, siguiendo las conclusiones alcanzadas en estos informes, aunque en el caso de las modificaciones previstas, el artículo 204 de la LCSP no especifica expresamente si el importe de referencia es con o sin IVA, la interpretación del concepto «precio inicial del contrato» utilizado, exige que este cálculo del porcentaje de modificación una vez adjudicado el contrato, se realice también sin IVA, en consonancia con el concepto de valor estimado y con lo indicado para este concepto en los artículos 205 y 206 de la LCSP.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que incluir el IVA en el importe de las modificaciones previstas en el artículo 204 podría generar distorsiones en el principio de igualdad entre licitadores, ya que el margen de modificación variaría en el caso de que la adjudicación recayese en entidades que gozan del beneficio de la exención del mismo.

Procede indicar a continuación, cómo se calcula el importe máximo de las modificaciones previstas del contrato cuando la modificación sea puntual y cuando la modificación tenga repercusión sobre unidades temporales futuras.

Así, cuando se trate de una modificación puntual, el importe a comparar con el precio inicial es el de dicha modificación. Por su parte, cuando se trata de una modificación con repercusión en unidades temporales futuras, se tomará como importe el total de la

repercusión durante la vigencia del contrato sin considerar las posibles prórrogas. Es decir, el importe de la modificación solo incluye el impacto durante el periodo de ejecución inicial del contrato, no el impacto en las prórrogas. Si la modificación tiene efectos que se extienden a la eventual prórroga, ese impacto no se suma para calcular el porcentaje de modificación.

Para una mejor comprensión, se indica el importe máximo de modificación en ambos supuestos:

Modificación puntual

Contrato de servicios con una duración inicial de dos años y posibilidad de prórroga por un año adicional. Se prevé la posibilidad de realizar modificaciones de hasta un 20 % del importe inicial. El importe de adjudicación es de 20.000 euros (sin IVA) para los dos años.

El importe máximo de la modificación es de 4.000 euros.

Modificación con repercusión en unidades temporales futuras. Se produce la modificación antes de la prórroga, en el periodo de vigencia inicial

Contrato de servicios con una duración inicial de dos años y posibilidad de prórroga por un año adicional. Se prevé la posibilidad de realizar modificaciones de hasta un 20 % del importe inicial. El importe de adjudicación es de 20.000 euros (sin IVA) para los dos años. Durante el periodo de vigencia inicial se incrementan dos nuevas sedes, que supone modificar el presupuesto en 4.000 euros.

El importe máximo de la modificación es de 4.000 euros, que es el 20 % del precio de adjudicación. No sería correcto interpretar que el importe máximo de la modificación es 6.000 euros [20% sobre 30.000 euros, resultado de la suma del 20% del importe en el periodo inicial (20.000 euros) y el 20% del importe de la prórroga (10.000 euros)]. En consecuencia, el importe máximo de la modificación no puede tener en cuenta el impacto en las prórrogas.

7.- A continuación, procede analizar el modo en que afectan las modificaciones realizadas a las prórrogas contractuales tanto durante el periodo inicial del contrato como durante el periodo de prórroga.

Cabe precisar que este informe analiza los efectos de la prórroga en los contratos

cuyas prestaciones son de actividad y no de resultado, ya que estos últimos no serían susceptibles de prórroga, sino de ampliación de plazo, en su caso.

La posibilidad de prorrogar los contratos se encuentra contemplada en el artículo 29.2 de la LCSP: «El contrato podrá prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de éstas, sin perjuicio de las modificaciones que se puedan introducir de conformidad con lo establecido en los artículos 203 a 207 de la presente Ley».

En el contexto de las prórrogas contractuales, que las características permanezcan inalterables significa que se mantengan las condiciones y términos del contrato original, suponiendo que los precios, plazos, especificaciones técnicas y obligaciones de las partes no deben cambiar durante el período de la prórroga, con excepción —novedad ésta respecto de la regulación anterior— de las modificaciones que pudieran llevarse a cabo siempre y cuando se respeten los requisitos y límites establecidos en la propia ley.

Como premisa fundamental debe tenerse en cuenta que el contrato prorrogado no es un nuevo contrato, sino que es el contrato originario que sigue produciendo sus efectos durante el periodo de la prórroga, como así lo ha declarado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en su Informe de 21 de diciembre de 2000.

Centrándonos en las modificaciones que tienen lugar durante el contrato inicial, debe tenerse en cuenta que las modificaciones acordadas se extenderán al periodo de prórroga en las condiciones aprobadas, pero solo hasta que alcancen el importe máximo previsto, ya sea el establecido en el pliego en el caso de las modificaciones previstas, ya sea el máximo fijado en el artículo 205 de la LCSP en el caso de las modificaciones no previstas, sin que durante la prórroga se puedan exceder estos límites.

Así, en el caso de las modificaciones previstas, es necesario analizar cuál será el impacto de la modificación sobre la prórroga.

El artículo 204 de la LCSP indica expresamente que los contratos administrativos podrán modificarse hasta un máximo del 20 % del precio inicial. Este precepto, al referirse al contrato no lo hace distinguiendo entre la duración inicial y la prórroga, sino que, de forma taxativa, indica que el máximo del 20 % es para todo el contrato. *Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*.

Por ello, no es posible interpretar que, tanto en la fase de preparación del contrato —para el cálculo del VEC— como en la fase de ejecución del contrato, una eventual

modificación por el máximo previsto durante el contrato inicial pudiera extenderse también al periodo de prórroga, y ello porque no se estaría respetando el porcentaje máximo de modificación, ampliándose y desvirtuándose los límites fijados en el propio artículo 204 de la LCSP.

Por lo demás, lo mismo ocurriría si se superase el porcentaje máximo fijado legalmente en el artículo 205 de la LCSP respecto al precio inicial para las modificaciones no previstas en el pliego.

En consecuencia, se considera que el contrato permanece verdaderamente inalterable cuando durante toda la vigencia del contrato (duración inicial y prórroga) se respetan los porcentajes máximos para las modificaciones previstas en los pliegos y para las no previstas del artículo 205.

En cualesquiera otros supuestos, tal y como reconoce el artículo 203 de la LCSP: «si fuese necesario que un contrato en vigor se ejecutase en forma distinta a la pactada, deberá procederse a su resolución y a la celebración de otro bajo las condiciones pertinentes, en su caso previa convocatoria y sustanciación de una nueva licitación pública de conformidad con lo establecido en esta Ley».

De este modo, una modificación podría dar lugar a que la prórroga tuviera que celebrarse con una duración inferior a la prevista o, incluso, que no pudiera celebrarse por haberse agotado ya el límite máximo permitido para las modificaciones.

En este punto es importante atender a la literalidad de la redacción en el PCAP cuando se define la prórroga, debiendo diferenciar entre prórroga de «hasta una duración determinada» y prórroga «de una duración determinada».

Si se define la posibilidad de celebrar una prórroga de «hasta una duración determinada» ésta se podrá desarrollar solo hasta el momento en el que se supere el porcentaje máximo de modificación.

En el caso de que se haya definido la prórroga «de una duración determinada», entendida ésta como un periodo temporal fijo, y se sepa de antemano que antes de que finalice dicho periodo se superarán los límites porcentuales para la modificación prevista, tal prórroga no podría celebrarse en los términos establecidos en el pliego.

Además, también se puede dar la circunstancia de que durante el periodo de prórroga sea necesario realizar una modificación, ya esté prevista o no en el pliego. Si

durante la duración inicial del contrato, no se agotó el porcentaje máximo, bien porque no se hubiera efectuado modificación alguna o bien porque se hubiese efectuado una modificación puntual, la figura de la modificación seguiría siendo posible durante el periodo de prórroga en tanto que en su totalidad no se superaran los límites establecidos en el pliego para el caso de las modificaciones previstas o los fijados para los supuestos de modificaciones no previstas.

Para clarificar esta cuestión, se procede a exponer dos ejemplos relativos al cálculo del porcentaje de modificación en la fase de ejecución (el primero de ellos sin prórroga prevista, el segundo incluyendo la prórroga):

Fase de ejecución: cálculo del porcentaje de modificación sin prórroga prevista

Contrato de servicios con una duración máxima de 36 meses. No está prevista prórroga. El precio inicial del contrato es de 300.000 euros. Se prevén modificaciones por un máximo del 20 % (esto es, 60.000 euros).

Transcurridos los primeros 24 meses, en el mes 25 de ejecución del contrato se pretende llevar a cabo una modificación por un importe de 6.000 euros. Estas modificaciones afectarán al resto de mensualidades a partir de que esta se produzca.

Para determinar la viabilidad de la modificación, se debe tener en cuenta que restarían 12 meses de ejecución del contrato, lo que supondría un total de 72.000 euros (12 meses x 6.000 euros), representando un 24 % de modificación.

Por tanto, la modificación prevista no es viable dada la mensualidad en la que se prevé realizar y la duración del contrato, superando el 20 % máximo permitido.

Como no cumple los requisitos del artículo 204 de la LCSP, la modificación sólo se podría tramitar durante la ejecución del contrato como modificación no prevista, siempre que cumpla todos los requisitos del artículo 205.

Fase de ejecución: cálculo del porcentaje de modificación con prórroga prevista

Contrato de servicios con una duración de 36 meses. Prórroga prevista de hasta 12 meses como máximo. El precio inicial del contrato es de 300.000 euros. Se prevé una modificación por un máximo del 20 %, es decir, un máximo de 60.000 euros, siendo la incidencia de esta modificación para el resto de duración del contrato.

Transcurridos los primeros 12 meses, en el mes 13 de ejecución del contrato se prevé una modificación por importe 2.000 euros.

Si esta modificación se pretende llevar a cabo hasta la finalización del contrato, incluida la prórroga, es decir, durante los 36 meses siguientes, el importe del modificado ascendería a 72.000 euros (36 meses x 2.000 euros mensuales de modificación), lo que representa un 24 % de modificación.

Por tanto, la prórroga no puede acordarse en esas condiciones. La modificación por causas previstas del artículo 204 de la LCSP solo sería posible hasta la finalización de la duración inicial del contrato (24 meses) más los 6 primeros meses de la prórroga, dado que en este momento de ejecución del contrato se alcanzaría el importe máximo permitido por el artículo 204 de la LCSP (60.000 euros de importe máximo de modificación / 2.000 euros mensuales de modificación = 30 meses).

8.- Por último, cabe analizar aquellos supuestos en los que las duraciones de las prórrogas no cuentan con la misma duración que el contrato inicial.

El Informe 04/2012, de 25 de mayo, de la Junta Regional de Contratación Administrativa de Murcia, considera que para proceder al cálculo del porcentaje de la variación que pueda suponer la modificación de un contrato de servicios de tracto sucesivo, en el caso de que la modificación se produzca estando prorrogado el contrato por un período inferior al inicialmente fijado, este cálculo debe efectuarse respecto al precio primitivo del mismo fijado para su duración inicial, esto es, sobre el precio de su adjudicación (excluyendo las modificaciones y revisiones autorizadas).

En el mismo sentido el Informe 3/2020, de 25 de junio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, indica: «En la modificación de un contrato de servicios de tracto sucesivo que pueda plantearse cuando se encuentra prorrogado por un plazo inferior al de su duración inicial, el cálculo de porcentaje de la alteración ha de llevarse a cabo sobre el precio de adjudicación del contrato inicial o primitivo y no sobre el prorrogado».

Es decir, el cálculo de porcentaje de la alteración siempre ha de llevarse a cabo sobre el precio de adjudicación del contrato inicial o primitivo y no sobre el prorrogado. La misma conclusión cabría extraer en el supuesto en que el periodo de prórroga pudiera ser superior al del contrato inicial. Esto es así porque el cálculo de porcentaje de modificación del contrato debe de efectuarse respecto al precio primitivo del mismo fijado para su duración inicial, es decir, sobre el precio de su adjudicación aplicable para toda la

vida del contrato incluidas sus prórrogas.

CONCLUSIONES

- 1.- La potestad de modificación del contrato debe tener carácter excepcional y los requisitos y límites deben interpretarse de forma rigurosa.
- 2.- Las modificaciones previstas en el PCAP deben vincularse a hechos verificables, determinando las circunstancias que deben ocurrir para que pueda modificarse el contrato, de forma que puedan ser comprobadas de manera objetiva e imparcial, evitando ambigüedades y asegurando la transparencia.
- 3.- En un mismo contrato pueden aplicarse, si se cumplen los requisitos legales, los tres supuestos de modificaciones no previstas enumerados en el apartado 2 del artículo 205 de la LCSP. En ese caso, el importe de las modificaciones, aislada o conjuntamente, no puede exceder del 50 % del precio inicial del contrato, IVA excluido, resultando de aplicación a las del apartado 2.c) los límites más restrictivos que se establecen.
- 4.- No existe incompatibilidad en que, en un mismo contrato, coexistan modificaciones previstas e imprevistas, siempre que se justifique claramente que se cumplen los supuestos y requisitos en cada una de las modificaciones.
- 5.- Puede tramitarse una modificación de las previstas en el PCAP y, además, puede concurrir alguno de los supuestos del artículo 205 de la LCSP, pudiendo realizarse ambas modificaciones. Los límites máximos del 20 % (artículo 204 de la LCSP) y del 50 % (artículo 205 de la LCSP) son independientes y acumulables, siempre que se cumplan los requisitos de cada uno. Sin embargo, no es posible que la misma circunstancia o el mismo hecho que sirva de supuesto de modificación se fraccione para su tramitación, una parte conforme al artículo 204 (prevista en el PCAP) y otra parte como modificación del artículo 205 (por circunstancias sobrevenidas e imprevisibles).
- 6.- En el cálculo del VEC el porcentaje máximo de modificación debe aplicarse sobre el PBL, sin IVA, no sobre este más las prórrogas previstas.
- 7.- En el caso de los contratos divididos en lotes, el límite del 20 % establecido en el artículo 204.1 de la LCSP para las modificaciones previstas en los pliegos, debe referirse al precio de cada uno de los contratos que se hayan constituido, bien como de un solo lote o bien como agrupación de lotes.

8.- En la fase de ejecución de un contrato, el cálculo del porcentaje de las modificaciones previstas debe referirse al «precio inicial» del contrato, entendido como importe de la adjudicación y no debe incluir el importe de las posibles modificaciones y prórrogas que, en su caso, puedan acordarse.

9.- En el caso de las modificaciones previstas, el cálculo del porcentaje de modificación, una vez adjudicado el contrato, se debe calcular sin IVA, en consonancia con el concepto de valor estimado y con lo indicado en los artículos 205 y 206 de la LCSP.

10.- Las modificaciones acordadas se extenderán al periodo de prórroga en las condiciones aprobadas, pero solo hasta que alcancen el importe máximo previsto, ya sea el establecido en el pliego, en el caso de las modificaciones previstas o el máximo fijado en el artículo 205 de la LCSP en el caso de las modificaciones no previstas, y sin que durante la prórroga se puedan exceder estos límites.

11.- La modificación de un contrato tendrá impacto en la duración de la prórroga, pudiendo dar lugar a que la misma tuviera que celebrarse con una duración inferior a la prevista o, incluso, que no pudiera celebrarse por haberse agotado ya el límite máximo permitido para las modificaciones.

En ese sentido, es preciso atender a la literalidad de la redacción en el PCAP cuando se define la prórroga, debiendo diferenciar entre prórroga de «hasta una duración determinada» y prórroga «de una duración determinada». Si se ha definido la posibilidad de celebrar una prórroga de «hasta una duración determinada», ésta se podrá desarrollar solo hasta el momento en el que se supere el porcentaje máximo de modificación. Sin embargo, si se ha previsto una prórroga «de una duración determinada», entendida ésta como un periodo temporal fijo, y se sabe de antemano que antes de que finalice dicho periodo se superarán los límites porcentuales para la modificación prevista, tal prórroga no podría celebrarse en los términos establecidos en el pliego.

12.- En los supuestos en los que las duraciones de las prórrogas no cuenten con la misma duración que el contrato inicial, el cálculo de porcentaje de modificación del contrato debe de efectuarse respecto al precio primitivo del mismo fijado para su duración inicial, es decir, sobre el precio de su adjudicación, aplicable para toda la vida del contrato incluidas sus prórrogas.