



La Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha aprobado, en su sesión de 23 de abril de 2026, el siguiente informe:

Informe 18/2025

Materia: Cálculo de los límites aplicables a las modificaciones de los artículos 204 y 205 de la LCSP

ANTECEDENTES

El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado de informe con el siguiente tenor:

“Acuerdo del Subsecretario de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, por el que se solicita de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado la emisión de informe sobre el criterio de aplicación procedente en las cuestiones planteadas en el Anexo I.

El artículo 328.1 de 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 (en adelante, LCSP), estipula que “La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado es el órgano específico de regulación y consulta en materia de contratación pública del sector público estatal.”

El citado artículo en su apartado 3.c) señala entre las funciones de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado “Informar sobre las cuestiones que se sometan a su consideración”.

Por su parte, el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, dispone que “La Junta emitirá sus informes a petición de los Subsecretarios y Directores generales de los Departamentos ministeriales [...]”.



Habiendo surgido en el seno de la Junta de Contratación del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, una cuestión interpretativa sobre la forma de calcular el límite máximo (20 o 50% del precio inicial) para la modificación de un contrato administrativo, tanto si la modificación ha sido prevista en el pliego de cláusulas administrativas (artículo 204 LCSP) como en el caso de no haber sido prevista (artículo 205 LCSP), cuando se haya previsto también la posibilidad de prórroga; es de interés para esta Subsecretaría conocer el criterio de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado sobre dicha cuestión.

Las categorías en las que se encuadra la consulta son las siguientes:

- Categoría 5. Cuestiones relativas al precio de los contratos.*
- Categoría 17. Cumplimiento, modificación, extinción y resolución.*

En virtud de lo anterior, el Subsecretario de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, ACUERDA solicitar de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado la emisión de informe sobre el criterio de aplicación procedente en las cuestiones planteadas en el Anexo I, que se adjunta al presente Acuerdo.

ANEXO I

A LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO

ANTECEDENTES

La Junta de Contratación del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación creada por la Orden AUC/1227/2018, de 8 de noviembre, tiene interés en formular consulta a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en relación con unas cuestiones que se han planteado recientemente en el seno de la Junta de Contratación. Tales cuestiones se refieren a la forma de calcular el límite máximo (20 o 50% del precio inicial) para la modificación de un contrato administrativo de servicios (vgr. limpieza, vigilancia...) que implica una prestación continuada satisfaciendo una necesidad continuada de la Administración, tanto si la modificación ha sido prevista en el pliego de cláusulas administrativas (artículo 204 LCSP) como en el caso de no haber



sido prevista (artículo 205 LCSP), cuando se haya previsto también la posibilidad de prórroga.

CUESTIONES QUE SE SOMETEN A INFORME POR LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO

Primera-. Forma de calcular el límite del 20% del precio inicial para las modificaciones previstas en los pliegos de cláusulas administrativas en el caso de que también se haya previsto la posibilidad de prórroga.

El artículo 204 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, en su primer apartado señala 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 (...)”.

De acuerdo con lo anterior y dado que en la fase anterior a la adjudicación no hay precio inicial, ese límite del 20% se fija en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares sobre el Presupuesto Base de Licitación (PLB).

El precepto es claro al establecer que dicho límite debe calcularse sobre el precio inicial. La cuestión que se plantea es si una vez calculado ese límite, la cifra que resulte, es el máximo al que pueden llegar las modificaciones del contrato durante toda su vigencia incluida las posibles prórrogas que, estando previstas, puedan acordarse o, de lo contrario, si la modificación se acuerda durante el plazo inicial de vigencia, la prórroga se produciría sobre el importe modificado.

Es decir, obviando el cálculo del IVA, para simplificar el análisis, en un contrato con precio inicial (PBL) de 100.000 € y una duración de un año más otro de prórroga, se nos plantearían las dos siguientes opciones:

- Opción A: el 20% del precio inicial (PBL), serían 20.000 €, y este importe es el máximo al que pueden llegar las modificaciones durante toda la vigencia del contrato, haya o no



prórrogas, pudiendo distribuirse en una sola anualidad o en varias, en el plazo de duración inicial, en las prórrogas o en todas ellas pero siempre sin superar ese importe.

- Opción B: el límite del 20% se calcula efectivamente sobre el precio inicial (PBL) y serían 20.000 €, pero si durante la vigencia inicial (primer año) se acuerda una modificación por ese importe, el nuevo importe modificado es el que se arrastra a la prórroga (aunque se hubiere agotado el límite del 20% en el plazo de duración inicial). Es decir, precio inicial sería 100.000 €, se acuerda en el primer año modificación del 20%, llegando a los 120.000 € y posteriormente se acuerda la prórroga por importe de 120.000 €.

Esta segunda forma de proceder es la que se recoge en el informe de la Junta Consultiva de Contratación de Cataluña que se acompaña a este escrito de consulta.

La determinación de la forma adecuada de proceder tendría efectos en el cálculo del valor estimado.

En el primer caso, lo calcularíamos así: VE: PBL (100.000 €) + modificación prevista (20.000 €) + prórroga de un año (100.000 €) = 220.000 €

En el segundo caso, lo calcularíamos así: VE: PBL (100.000 €) + modificación prevista (20.000€) + prórroga de un año sobre el precio modificado (120.000 €) = 240.000 €

Segunda. - Para el caso de que se determine que la opción B es la forma adecuada de aplicar el límite a las modificaciones, se plantean las consecuencias que tendría el que, por error, no se haya recogido esta cuestión en el valor estimado, pero sí se haya previsto la posibilidad de modificar.

Si en la cuestión anterior se considera que la forma adecuada de computar el límite del 20% mencionado es que dicho límite puede agotarse durante la duración inicial y después la prórroga se acordará sobre el precio modificado (opción B), se plantea la cuestión de si es requisito indispensable que se haya recogido así en el cálculo del valor estimado.

Se trata del caso en que el pliego de cláusulas administrativas, en el apartado correspondiente a las modificaciones ha previsto que el contrato podrá modificarse hasta un máximo del 20% del precio inicial en las condiciones que señala en artículo



204 LCSP, pero el importe de la prórroga previsto en el valor estimado se refiere al precio inicial y no al modificado (en nuestro ejemplo, el VE se habría fijado en 220.000 € en lugar de en 240.000 €).

En tal caso, y siempre que de haber calculado el VE correctamente (en nuestro ejemplo, 240.000 €) no resultara ser aplicable otro procedimiento de adjudicación o determinara la sujeción del contrato a regulación armonizada, se plantea la cuestión de si puede procederse a la modificación y prórroga en la forma indicada en la opción B (en nuestro ejemplo, 240.000 €) a pesar de que el VE se calculó erróneamente (220.000 €).

Tercera. – Forma de calcular el límite del 50% del precio inicial del contrato para las modificaciones no previstas en el pliego de cláusulas administrativas a que se refiere el artículo 205 LCSP en el caso de que se haya previsto la posibilidad de prórroga.

Idéntica duda a la planteada en la cuestión primera de este escrito se plantea para el correcto cálculo del límite a que se refiere el artículo 205 LCSP para las modificaciones no previstas en el pliego de cláusulas administrativas. Es decir, si concurriendo alguna de las circunstancias previstas en dicho artículo se procede a la modificación del contrato durante su duración inicial y se llega al 50% del precio inicial, la prórroga puede acordarse por el precio inicial con la modificación o no.

En este caso no entra en juego el cálculo del valor estimado sino únicamente conocer cómo debe aplicarse el referido límite”.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado al amparo de lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre Régimen Orgánico y Funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de acuerdo con el artículo 328 de 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).



En la petición de informe se proponen tres formas distintas de calcular los límites para el ejercicio de la posibilidad de modificar el contrato cuando en el mismo se hayan previsto también prórrogas:

Primera. Forma de calcular el límite del 20 por 100 del precio inicial para las modificaciones previstas en los pliegos de cláusulas administrativas en el caso de que también se haya previsto la posibilidad de prórroga.

Segunda. Para el caso de que se determine que la opción B que se propone en el escrito es la forma adecuada de aplicar el límite a las modificaciones, se plantean las consecuencias que tendría el que, por error, no se haya recogido esta cuestión en el valor estimado, pero sí se haya previsto la posibilidad de modificar.

Tercera. Forma de calcular el límite del 50 por 100 del precio inicial del contrato para las modificaciones no previstas en el pliego de cláusulas administrativas a que se refiere el artículo 205 de la LCSP en el caso de que se haya previsto la posibilidad de prórroga.

2. El punto de partida a tener en cuenta para responder a las cuestiones planteadas es la diferencia entre el concepto de “*valor estimado*” del contrato, regulado en el artículo 101 de la LCSP, y el concepto “*precio inicial*” del contrato, sobre el cual se establece un porcentaje que funciona como límite para la modificación contractual del 20 por 100, en el caso de las modificaciones previstas, conforme al artículo 204.1 de la LCSP, y del 50 por 100 en el caso de las no previstas, según el artículo 205 de esta misma norma. Son conceptos diferentes, que obedecen a finalidades distintas, por lo que no procede confundirlos cuando la LCSP se refiere a alguno de ellos.

Como ya hemos señalado en anteriores informes, la referencia a “*precio inicial*” es una expresión precisa e intencionada del legislador que ha querido diferenciar los conceptos que a este respecto se utilizan en diferentes artículos de la ley como “*importe*”,



“presupuesto”, “precio” o “valor estimado” del contrato. Como señala la exposición de motivos de la LCSP “Asimismo, se han revisado a efectos de su homogeneización las diversas expresiones que se utilizaban en el texto refundido anterior para referirse al valor de los contratos, por ejemplo «cuantía» o «importe del contrato», reconduciéndose en la mayor parte de los casos al concepto de «valor estimado» del contrato, que resulta ser el correcto. Este concepto queda perfectamente delimitado en la nueva Ley, al igual que lo están el de «presupuesto base de licitación» y el de «precio del contrato», evitándose, de esta forma, cualquier posible confusión entre ellos”.

En consecuencia, ha de entenderse que el precio inicial es el precio cierto previsto en el contrato (artículo 102 de la LCSP) que, en su momento inicial, es el de adjudicación (informe de esta Junta Consultiva 85/2018) por lo que las modificaciones que durante toda su ejecución se produzcan han de calcular el límite del 20 por 100 por referencia a la cuantía del precio de adjudicación. Y ello con independencia de que, durante su ejecución, haya habido prórrogas ya que el contrato prorrogado no es un nuevo contrato sino el mismo contrato originario que sigue produciendo efectos durante el periodo de prórroga acordado (informe 30/2022, de 21 de diciembre, de esta Junta Consultiva).

Como señala el informe de la Abogacía General del Estado 32/2022, de 4 de marzo de 2022, *“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 mínimos», y nada obsta a que el legislador estatal incorpore a su Derecho interno una regulación más restrictiva que la comunitaria”.*

En definitiva, de cuanto antecede cabe concluir que la interpretación de los límites cuantitativos que, respecto de las modificaciones, establecen los artículos 204 y 205 de



la LCSP, en relación con un porcentaje sobre el precio inicial del contrato, ha de hacerse tomando como referencia el precio de adjudicación del contrato, con independencia de las posibles prórrogas de que pueda ser objeto, o incluso de las modificaciones que se hayan adoptado con posterioridad, y sin perjuicio de que cómo se hayan reflejado en el cálculo del valor estimado del contrato.

3. Este concepto de precio inicial debe diferenciarse del de valor estimado, cuya finalidad es distinta. Como ya señaló esta Junta Consultiva en el informe 129/2018, siguiendo la senda de otros anteriores, como el 44/2012, *“el valor estimado es un concepto que tiene su origen directo en el artículo 9 de la Directiva 2004/18/CE que tiene por objeto establecer el método para el cálculo del valor estimado de los contratos públicos, de los acuerdos marco y de los sistemas dinámicos de adquisición, a efectos de determinar los que se encuentran por encima de los umbrales que determinan la aplicación de sus normas (informe 28/09). Su cálculo debe hacerse de acuerdo con la ley y, a diferencia del precio, viene determinado por el importe total pagadero sin incluir el IVA. Por eso, el valor estimado no alude a cuánto ha de pagar de modo efectivo la Administración contratante, sino a cuál es el valor del contrato a los efectos de calibrar su importancia económica y la necesidad de aplicar las reglas de la Directiva o, en el derecho interno, las de la regulación armonizada”*.

Este concepto se mantiene en 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, cuyo artículo 5, como corolario de lo señalado, concluye que *“la elección del método para calcular el valor estimado de una contratación no se efectuará con la intención de excluir esta del ámbito de aplicación de la presente Directiva”*.

La Directiva 2014/24/UE establece reglas para su cálculo, incorporadas a nuestra LCSP en el artículo 101, en el cual se prevé que el valor estimado deberá calcularse teniendo en cuenta, además del presupuesto base de licitación, las posibles prórrogas, las primas a efectuar y el importe máximo al alza de las modificaciones previstas en el contrato.



Ahora bien, el cálculo que se haga del valor estimado de un contrato conforme a dicho artículo no condiciona las facultades de modificación contractual según lo expuesto anteriormente. La referencia expresa que se incluye en el límite cuantitativo de las modificaciones a efectuar en los artículos de la LCSP es en relación con un porcentaje sobre el “*precio inicial*” del contrato que constituye un concepto netamente diferente del valor estimado, como hemos visto.

Bien es cierto que en el cálculo del valor estimado se tiene en cuenta la previsión inicial sobre el precio al que puede llegar el contrato, en forma de presupuesto base de licitación, las modificaciones previstas y sus prórrogas, pero ello no altera la consideración expuesta anteriormente de que, por mandato expreso del legislador, el límite cuantitativo a las modificaciones del contrato ha de calcularse sobre el precio inicial de contrato entendido como precio de adjudicación del mismo.

4. En base a las consideraciones expuestas, cabe ya responder a las preguntas formuladas por el Ministerio consultante.

Respecto de la primera, el límite del 20 por 100 del precio inicial previsto en el artículo 204 de la LCSP para el ejercicio de las modificaciones previstas en los pliegos de cláusulas administrativas, en el caso de que también se haya previsto la posibilidad de prórroga, ha de calcularse sobre el precio de adjudicación del contrato. Éste es el límite a considerar en el momento del ejercicio de esta potestad con independencia de los cálculos que se hayan hecho para el cálculo del valor estimado sobre la base del presupuesto base de licitación.

Este cálculo sobre el precio de adjudicación del contrato es independiente de la forma en que se haya calculado el valor estimado del contrato, que es un cálculo previo al procedimiento de licitación, procedimiento del que resultará el precio de adjudicación definitivo sobre el que se hacen los cálculos para determinar los límites de las facultades de modificación. El escrito de consulta confunde ambos conceptos por lo que no procede responder en los términos en él planteados a la segunda cuestión.



Respecto de la tercera pregunta, y en coherencia con la respuesta dada a la primera, el límite del 50 por 100 del precio inicial del contrato para las modificaciones no previstas en el pliego de cláusulas administrativas a que se refiere el artículo 205 LCSP, en el caso de que se haya previsto la posibilidad de prórroga, ha de calcularse sobre el precio de adjudicación del contrato.

En mérito a las anteriores consideraciones jurídicas, esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado alcanza las siguientes

CONCLUSIONES

- El límite del 20 por 100 del precio inicial previsto en el artículo 204 de la LCSP para el ejercicio de las modificaciones previstas en los pliegos de cláusulas administrativas, en el caso de que también se haya previsto la posibilidad de prórroga, ha de calcularse sobre el precio de adjudicación del contrato.
- Este cálculo sobre el precio de adjudicación del contrato es independiente de la forma en que se haya calculado el valor estimado del contrato, que es un cálculo previo al procedimiento de licitación, procedimiento del que resultará el precio de adjudicación definitivo sobre el que se hacen los cálculos para determinar los límites de las facultades de modificación.
- El límite del 50 por 100 del precio inicial del contrato para las modificaciones no previstas en el pliego de cláusulas administrativas a que se refiere el artículo 205 de la LCSP, en el caso de que se haya previsto la posibilidad de prórroga, ha de calcularse sobre el precio de adjudicación del contrato.