CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA

Dictamen 553/2026
Expediente 421/2026

Presidenta
Hble. Sra.
D.ª Margarita Soler Sánchez

Conselleres y Consellers
Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.
D. Enrique Fliquete Lliso
D.ª M.ª del Carmen Pérez Cascales
D. Joan Carles Carbonell Mateu
D. Francisco Javier de Lucas Martín
D.ª Fernanda María Lapresta Gascón

Secretari General
Ilmo. Sr.
D. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sr.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 15 de julio de 2026, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.ª Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.M.H., de fecha 15 de junio de 2026 (Registro de entrada de 16 de junio del mismo año), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Presidència de la Generalitat, en relación con la consulta facultativa formulada a instancia del Ayuntamiento de Catral, sobre la procedencia de modificar o resolver el contrato para la prestación del servicio de "recogida de basuras - RSU del municipio de Catral" (Expediente núm. COAT-257/2026, de la autoridad consultante).

I
ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende lo siguiente:

Único.- En fecha 16 de junio de 2026 tuvo entrada en este Órgano consultivo escrito de la Presidència de la Generalitat junto con la petición de dictamen en relación con la consulta facultativa formulada por parte del Ayuntamiento de Catral, sobre la procedencia de modificar o resolver el contrato para la prestación del servicio de "recogida de basuras - RSU del municipio de Catral".

II
CONSIDERACIONES

Primera.- Carácter del dictamen

La consulta formulada por la Presidència de la Generalitat -a petición de la Alcaldía de Catral- tiene el carácter de facultativa, con arreglo a lo previsto en el artículo 9 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat, de creación del Consell Jurídic Consultiu, según el cual "*Las corporaciones locales, las universidades y las otras entidades y corporaciones de derecho público de la Comunitat Valenciana solicitarán directamente el dictamen del Consell Jurídic Consultiu, en los casos en que este fuera preceptivo conforme a ley. Las consultas facultativas deberán interesarlas mediante el conseller competente*".

La regulación descrita se completa con lo dispuesto en el apartado sexto del artículo 73 del Decreto 37/2019, de 15 de marzo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, el cual proclama lo siguiente: "*Las corporaciones locales, las universidades públicas y las demás entidades y corporaciones de derecho público de la Comunitat Valenciana, podrán formular, debidamente razonadas, consultas facultativas, por medio de la consellera o el conseller competente por razón de la materia objeto del dictamen, quien decidirá lo pertinente acerca de su remisión al Consell Jurídic Consultiu*".

Segunda.- Planteamiento de la cuestión sometida a dictamen

En el escrito de solicitud de dictamen a este Órgano consultivo, de fecha 19 de mayo de 2026, el Ayuntamiento de Catral expone los siguientes antecedentes:

"*Por este Ayuntamiento, en el año 2021, se inició la licitación del 'servicio de recogida de residuos en el municipio, así como su transporte, conforme a las*

especificaciones establecidas en el presente Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), en el Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante PPT) y en el Anteproyecto de Explotación del Servicio'.

El presupuesto base de licitación anual de la citada licitación era de 3.985.011,03 €, y un valor estimado de 3.622.737,30 €.

Por procedimiento abierto, de conformidad con lo establecido en los artículos 156 a 158 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, fue publicado anuncio de licitación en la plataforma de contratación del sector público en fecha 5 de diciembre de 2021.

Celebrada la licitación, mediante acuerdo de la mesa de contratación -en sesión celebrada en fecha 8 de abril de 2022- propuso la adjudicación del contrato a favor de la mercantil X.... S.L. con C.I.F. núm. […], por el precio anual de 358.651,19 € (IVA incluido).

En fecha 13 de septiembre de 2022, se formalizó el contrato para la prestación del servicio de "RECOGIDA DE BASURAS - RSU DEL MUNICIPIO DE CATRAL" con la citada mercantil, con un plazo de ejecución de DIEZ AÑOS.

En fecha 7 de abril de 2026, se presenta por la empresa adjudicataria del servicio nuevo "INFORME-PROPUESTA SOBRE EL CAMBIO DE SISTEMA DEL SERVICIO DE RECOGIDA DE RESIDUOS EN EL MUNICIPIO DE CATRAL', justificándose en el mismo que es debido a 'la concurrencia de circunstancias sobrevenidas e imprevisibles derivadas de la implantación del sistema de recogida 'puerta a puerta', que han generado incidencias operativas reiteradas y dificultades para garantizar una adecuada recogida separada y la correcta prestación del servicio'. En dicha propuesta, se detallan, además, las circunstancias y problemáticas ocasionadas con la implantación del servicio de recogida 'puerta a puerta'.

En relación a dicha segunda propuesta de mejora, en fecha 9 de abril de 2026, se emite informe por el Ingeniero Técnico Municipal, concluyendo que 'deberían implantarse los cambios propuestos con la mayor celeridad posible, así como proceder a la modificación del contrato si corresponde, con la finalidad de cumplir con la recogida selectiva de residuos y objetivos marcados por la normativa europea, estatal y autonómica, y prestar un servicio de recogida y trasporte de residuos lo más eficiente posible'.

En el Pliego de Cláusulas Administrativas y particulares, en su cláusula 11 'Modificaciones contractuales previstas' se contempla:

'Se establecen como supuestos de modificación del contrato expresamente previstos en el pliego los que a continuación se señalan:

- Incremento/reducción de la población en un porcentaje superior a un 5% e inferior a un 10% respecto de la población de derecho que actualmente tiene el municipio, con referencia al Padrón Municipal de Habitantes.

- Cambio de ubicación del punto de vertido de los residuos, en base a lo dispuesto en cada momento por parte del organismo competente.

- Modificación de las normas reguladoras laborales que tengan una repercusión directa en la organización, gestión o costes del servicio.

- Modificación de las normas reguladoras del ámbito de la gestión de los residuos urbanos que tengan una repercusión directa en la organización, gestión o costes del servicio.

Se establece como límite de las modificaciones que puedan acordarse con arreglo a los supuestos anteriormente establecidos, que las mismas puedan afectar como máximo a un 20% del precio primitivo del contrato, a excepción del supuesto de modificación del punto de entrega de residuos".

Ante esta situación, el Ayuntamiento de Catral plantea a este Consell Jurídic Consultiu la siguiente consulta:

"(…) que se indique la procedencia, en caso de cumplir con los requisitos del artículo 205.1, apartados a) y b) de la Ley 9/2017, de llevar a cabo una modificación contractual del actual servicio, manteniendo el puerta a puerta solamente en determinadas calles del casco urbano, por motivos de acceso del camión recolector, y realizando la recogida de residuos en el resto del municipio mediante el sistema de carga trasera, por los motivos expuestos en la propuesta de modificación del servicio presentada por la empresa adjudicataria, así como en el Informe emitido por el Ingeniero Técnico Municipal, como actual responsable del contrato, o, en su caso, si procedería la resolución del contrato".

<u>Tercera</u>.- La modificación de los contratos del sector público: el supuesto del artículo 205.2, b) de la LCSP y su aplicación a la propuesta de modificación planteada por la contratista

1. Los contratos son acuerdos jurídicamente vinculantes, pues, como establece el artículo 1091 del Código Civil, "*las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes, y deben cumplirse al tenor de los mismos*". Esto, resulta igualmente extensible a los pliegos administrativos, respecto de los cuales ha señalado la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, STS (Sala de lo Contencioso) de 10 de abril de 2001 (núm. rec 2959/1995) FJ8º), que constituyen la *lex contractus* con fuerza vinculante para la contratante y la Administración.

Dicha idea de eficacia vinculante del contrato y de los pliegos aparece también recogida en el artículo 189 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), al establecerse expresamente que: "*Los contratos deberán cumplirse a tenor de sus cláusulas, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación en favor de las Administraciones Públicas*".

Lo anterior supone, entre otras cosas, el reconocimiento del principio de invariabilidad de los contratos -principio *ne varietur*- según el cual el

contrato deberá ejecutarse sin alteración alguna de lo pactado, salvo determinadas excepciones. Así se pronunció la STS (Sala de lo Contencioso) de 3 de mayo de 2001 (núm. rec 8919/1995), FJ6º:

"(…) existe un principio general de inalterabilidad de los contratos , salvo las excepciones admitidas que son, eso, excepciones a un régimen general de mantenimiento de las condiciones establecidas en los correspondientes Pliegos, y que, en cuanto tales, exigen una interpretación restrictiva cuyas únicas salvedades vienen constituidas porque hayan sido inicialmente previstas o porque ocasionen una ruptura del equilibrio económico financiero claramente acreditada o porque resulte evidentemente producida por la superveniencia de hechos que alteren dicho equilibrio".

En sentido similar se ha manifestado este Consell Jurídic Consultiu (entre otros, en el Dictamen 267/2023, de 5 de abril), al decir que:

"(…) los contratos celebrados por las entidades del sector público, se ejecutan a riesgo y ventura del contratista, lo que constituye una manifestación del principio pacta sunt servanda que informa la normativa sobre contratación pública. La inmutabilidad de los contratos constituye un principio que rige también en relación a los contratos celebrados por los poderes adjudicadores, de modo que las declaraciones contenidas en los pliegos de cláusulas aprobados en cada licitación constituyen la "ley del contrato", con fuerza vinculante para ambas partes, consecuencia de los principios de publicidad y concurrencia, aplicación particularizada del principio de igualdad ante la ley (…) Lo anterior no obsta para que se reconozcan excepciones a dicho principio (…)".

Tales excepciones están relacionadas, como indica el artículo 189 de la LCSP, con el ejercicio por parte de la Administración de una serie de prerrogativas que la ley le confiere; de entre las cuales, destaca en lo que aquí interesa, la potestad de modificar unilateralmente el objeto de los contratos, también denominada como *ius variandi* de la Administración. Esta potestad, que se recoge expresamente en el artículo 190 de la LCSP, supone una excepción al principio de invariabilidad de los contratos antes mencionado. Se trata de un privilegio que necesariamente ha de tener un carácter excepcional, como reconoce el Consejo de Estado en el Dictamen 3371/1996, de 28 de noviembre, al señalar que *"(...) la novación objetiva del contrato obedezca a su razón de ser, se constriña a la excepcionalidad y no sea práctica que, por su frecuencia, pudiera convertirse en habitual, pues de lo contrario, se encubrirían contrataciones que no observarán los principios de publicidad, libre concurrencia y licitación, inspiradores y vertebradores del sistema de contratación pública" (...)*". Y, como cualquier potestad, su ejercicio debe efectuarse dentro de los límites que establece la ley, lo que supone observar las normas sustantivas y procedimentales previstas al efecto.

2. El régimen general de la modificación de los contratos aparece recogido en los artículos 203 a 205 de la LCSP, que supone la trasposición al ordenamiento jurídico español del artículo 72 de la Directiva 2015/24/UE.

Este régimen se caracteriza, en primer lugar, por la necesidad de que cualquier modificación de los contratos deba responder a razones de interés público. Así se recoge expresamente en el artículo 190 de la LCSP cuando, al enumerar las diferentes prerrogativas del órgano de contratación, prevé la de "*modificarlos por razones de interés público*". Igualmente, el artículo 203 de la LCSP, al disponer que "*los contratos administrativos solo podrán ser modificados por razones de interés público en los casos y en la forma previstos en esta Subsección, y de acuerdo con el procedimiento regulado en el artículo 191, con las particularidades previstas en el artículo 207*". Así, y como apuntó el Consejo de Estado (entre otros, en su Dictamen 1531/2003, de 24 de julio), uno de los límites a los que debe sujetarse toda modificación es al de estar "*respaldada o legitimada por un interés público claro, patente e indubitado*".

Por tanto, el primer aspecto en el que debemos detener nuestro análisis es el relativo a la observancia de este principio fundamental.

En particular, la modificación objeto de consulta trae causa de la detección por parte de la contratista de una serie de problemas relacionados con la recogida de residuos, los cuales se exponen de forma pormenorizada en el apartado 2 del informe-propuesta de fecha 7 de abril de 2026. En síntesis, tras la implantación del sistema de recogida "puerta a puerta" en la zona del casco antiguo del municipio, se advierte un cierto malestar y disconformidad por parte de los vecinos en cuanto al nuevo sistema implantado. Dicho malestar se manifiesta, más concretamente, en la ausencia de separación de residuos por parte de la población, en el depósito de los residuos en zonas en las que no corresponde, así como en contenedores destinados a otros fines.

Todo ello ha generado significativos problemas de salubridad en algunas zonas del municipio como consecuencia de las acumulaciones diarias de residuos o de la aparición de roedores, entre otros. Además, dadas estas circunstancias, el sistema de recogida de residuos resulta en cierto modo disfuncional e ineficiente, en tanto que no puede alcanzar los objetivos medioambientales y de recogida separada establecidos, lo cual pude acarrear al municipio sanciones de conformidad con la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. En este sentido, el ingeniero técnico municipal, en su informe de 9 de abril de 2026, afirma que "*La separación de residuos según los resultados obtenidos, es prácticamente inexistente, un 9,07% de separación frente a la cifra que se debería obtener para el cumplimiento de los objetivos en cumplimiento de la Ley 7/2022, un 55%*". Por lo que añade que se está incumpliendo la normativa europea, estatal y autonómica.

A la vista de la problemática expuesta, entendemos que en la modificación que se propone por parte de la contratista subyace un claro, patente e indubitado interés público.

Otro de los límites que presenta este régimen tiene que ver con el alcance de la modificación y es que, solamente podrá ejercerse el *ius variandi* en aquellos casos en que así se haya previsto expresamente en la ley. De tal modo que, o bien la modificación se acomoda a alguno de los supuestos tipificados o, para el caso de pretender alterar el contrato de alguna otra forma, deberá procederse a su resolución. Así, dice el artículo 203.2 de la LCSP que:

"*Los contratos administrativos celebrados por los órganos de contratación solo podrán modificarse durante su vigencia cuando se dé alguno de los siguientes supuestos:*

a) Cuando así se haya previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, en los términos y condiciones establecidos en el artículo 204;

b) Excepcionalmente, cuando sea necesario realizar una modificación que no esté prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares, siempre y cuando se cumplan las condiciones que establece el artículo 205.

En cualesquiera otros supuestos, 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, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 213 respecto de la obligación del contratista de adoptar medidas que resulten necesarias por razones de seguridad, servicio público o posible ruina".

Así pues, el artículo 203.2 de la LCSP contempla únicamente dos supuestos distintos de modificación de los contratos, en función de si esta última estaba prevista en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, previendo para cada caso un régimen jurídico distinto, de tal modo que las previstas están reguladas en el artículo 204 y las no previstas en el 205.

Por tanto, la segunda cuestión que hay que determinar es si la modificación que constituye el objeto de la consulta se encuadra en el artículo 204 de la LCSP, por ser una modificación prevista en los pliegos; o, por el contrario, en el artículo 205 de la LCSP, por no estar prevista.

3. En el supuesto objeto de consulta, la contratista plantea en su informe-propuesta el cambio de sistema de recogida de residuos en el municipio de Catral. Así, tras relatar algunos incidentes y disfuncionalidades que se han observado durante la ejecución del contrato y de reflejar los datos actuales del servicio, en el apartado 4 se recoge la propuesta en los siguientes términos:

"(…) se plantea un escenario de adaptación del sistema de recogida, considerando el marco legal actual y las necesidades habituales del servicio, pasando del sistema "puerta a puerta" a un sistema mixto basado en islas de contenedores ubicadas en vía pública, ajustado a la realidad del municipio.

Este cambio de sistema consiste en realizar el servicio de recogida mediante contenedores instalados en la calle, en vez de realizarlo mediante recogida de cubos recogidos "puerta a puerta", para la recogida de todas las fracciones, manteniendo únicamente el puerta a puerta en las calles 1, 2, 3, 4 y 5, según plano".

Según la contratista, la implementación de este cambio no requiere de un aumento de los medios humanos necesarios para la recogida sino, únicamente, de la compra de contenedores de 1100 litros de cada una de las fracciones (resto, orgánica, envases, papel) los cuales se instalarán en la zona del casco urbano de tal modo que formen islas de aportación. En cuanto a los cubos del kit de "puerta a puerta", éstos se seguirán entregando a los usuarios que así lo soliciten para disponer de puntos de depósito de residuos dentro de las casas y mejorar así la separación en origen.

Por su parte, la cláusula 11 del PCAP, relativa a "*las modificaciones contractuales previstas*", establece, entre otras cosas, lo siguiente:

"*Se establecen como supuestos de modificación del contrato expresamente previstos en el pliego los que a continuación se señalan:*

- Incremento/reducción de la población en un porcentaje superior a un 5% e inferior a un 10% respecto de la población de derecho que actualmente tiene el municipio, con referencia al Padrón Municipal de Habitantes.
- Cambio de ubicación del punto de vertido de los residuos, en base a lo dispuesto en cada momento por parte del organismo competente.

- Modificación de las normas reguladoras laborales que tengan una repercusión directa en la organización, gestión o costes del servicio.

- Modificación de las normas reguladoras del ámbito de la gestión de los residuos urbanos que tengan una repercusión directa en la organización, gestión o costes del servicio.

Se establece como límite de las modificaciones que puedan acordarse con arreglo a los supuestos anteriormente establecidos, que las mismas puedan afectar como máximo a un 20% del precio primitivo del contrato, a excepción del supuesto de modificación del punto de entrega de residuos".

A la vista de esto último resulta evidente que la propuesta de modificación que propone la contratista no encaja en ninguno de los supuestos previstos en el PCAP por lo que nos encontramos ante una modificación no prevista, a la que le resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 205 de la LCSP.

4. El artículo 205 de la LCSP prevé el régimen jurídico de las modificaciones no previstas en los pliegos, las cuales deben corresponderse con alguno de los supuestos que expresamente se establece en el mismo-prestaciones adicionales, circunstancias imprevisibles y modificaciones no sustanciales-, se han de limitar a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que las hagan necesarias y tienen que cumplir los diferentes requisitos que se prevén para cada uno de los supuestos.

En el caso particular, la propuesta de modificación que plantea la contratista se fundamenta en el segundo de los supuestos citados, esto es, la existencia de circunstancias imprevisibles, por lo que nuestro análisis se circunscribirá al artículo 205.2, b) de la LCSP, en cuya virtud podrán modificarse los contratos:

"*Cuando la necesidad de modificar un contrato vigente se derive de circunstancias sobrevenidas y que fueran imprevisibles en el momento en que tuvo lugar la licitación del contrato, siempre y cuando se cumplan las tres condiciones siguientes:*

1.º Que la necesidad de la modificación se derive de circunstancias que una Administración diligente no hubiera podido prever.

2.º Que la modificación no altere la naturaleza global del contrato.

3.º Que la modificación del contrato 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".

Los anteriores requisitos se analizan en los apartados siguientes.

5. En relación con la primera de las condiciones, esto es, la existencia de circunstancias que una Administración diligente no hubiera podido prever, resulta necesario, antes que nada, delimitar o conceptualizar qué debe entenderse por "imprevisibilidad". A este respecto, merece la pena traer a

colación el Acuerdo núm. 76/2015, de 20 de julio de 2015, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, el cual formula el siguiente comentario sobre este concepto:

"*El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española no nos ofrece una definición de contenido estricto para el término «imprevisibilidad», al que hace referencia el artículo 107.1 b) TRLCSP. Nos explica, sin embargo, que imprevisibilidad equivale a la cualidad de imprevisible; y de imprevisible dice el Diccionario que es aquello que no se puede prever. Y prever, es ver con anticipación, conocer, conjeturar por algunas señales o indicios lo que ha de suceder. De manera que prever equivale a predecir, vaticinar, presentir, pronosticar o adivinar. De donde se deriva que la cualidad de imprevisible, la imprevisibilidad, es la cualidad de no poder ver con anticipación, presentir o pronosticar lo que sucederá después. Por el contrario, la "imprevisión" es cosa muy distinta, es la falta de previsión o reflexión. Es decir, equivale a descuido, desidia, despreocupación, falta de cuidado, imprudencia, negligencia, omisión. Y así, en el ámbito de la contratación pública, y en aplicación del mencionado precepto legal, la imprevisibilidad que da lugar a la modificación del contrato, o el reconocimiento de circunstancias que no fueren previsibles, requiere la conjunción de los siguientes requisitos:*

a) Que dichas circunstancias sobrevengan a la fecha de iniciación del contrato, de manera que con anterioridad a dicho momento no pudieran anticiparse.

b) Que sean jurídicamente inevitables para el contratista y no obedezcan, o se hayan producido, como consecuencia de imprevisión, negligencia o impericia, en el momento de la redacción del proyecto o en cálculo de los costes del mismo.

Tampoco se precisa que el hecho imprevisible sea un hecho extraordinario, sino que es suficiente el desconocimiento objetivo de su futura producción".

La anterior definición conviene que la completemos con algunas consideraciones más. En este sentido, como se desprende de la STJUE de 18 de marzo de 1992 (asunto C-24/91), la imprevisibilidad no puede sostenerse sobre circunstancias que estén relacionadas con problemas ya existentes o, en todo caso, sobre los que la Administración tenía conocimiento de causa. En otras palabras, no existe imprevisibilidad alguna cuando la Administración disponía con anterioridad de información acerca de las circunstancias que motivan la propuesta de modificación o, cuando pudo anticipar estas últimas.

Por otro lado, y como ha señalado este Órgano consultivo en otras ocasiones (por todas, Dictamen 267/2023, de 5 de abril: *"(…) la modificación*

ha de responder a razones de interés público, debiendo ser consecuencia, como exige el citado precepto legal, de circunstancias o causas sobrevenidas, que deberán quedar debidamente justificadas en los proyectos de modificado"

En el caso particular, la contratista justifica en su informe-propuesta la concurrencia de esta condición, por los siguientes motivos:

"*La necesidad de modificación deriva de circunstancias sobrevenidas constatadas tras la implantación efectiva del sistema "puerta a puerta" en el casco urbano, que una Administración diligente no podía prever con precisión en fase de licitación al no existir experiencia previa en el municipio con este modelo. No se trata de una mera cuestión de aceptación, sino de incidencias objetivas y reiteradas que comprometen la salubridad, la eficiencia del servicio y la consecución de la recogida separada (vertidos recurrentes, devoluciones de kits, impropios en fracción orgánica y uso indebido de contenedores de grandes productores), tal y como se acredita en el dossier fotográfico y en los informes de descarga en planta. Todo lo cual se viene constatando desde la implantación efectiva del PAP el 6-03- 2023 hasta la actualidad.*

Lo que, si se contemplaba en los pliegos condiciones, en su cláusula 4, sobre la 'tipología del servicio' es como actuar en el caso de que por alguna circunstancia sea desaconsejable su implantación, ya que el pliego establece lo siguiente:

'El diseño del nuevo servicio a implantar en el municipio de Catral deberá basarse en una recogida de tipo puerta a puerta, que será el sistema preferente a implantar al menos, en todo el casco urbano del municipio.

La prestación del servicio en aquellas zonas en las que no resulte viable la implantación de la recogida puerta a puerta debido a la escasa densidad de población, a la tipología de viales o cualquier otra circunstancia que desaconseje su implantación, deberá prestarse mediante la instalación de los denominados puntos de aporte extraordinario, de acuerdo con la definición que se hace de los mismos en el anteproyecto de explotación del servicio'.

Este es el caso que nos ocupa: se han producido circunstancias sobrevenidas, objetivas y reiteradas que desaconsejan la continuidad del sistema puerta a puerta en parte del casco urbano. Conforme a lo previsto en el PPT para supuestos en los que concurran circunstancias que desaconsejen su implantación, la prestación puede articularse mediante la instalación de puntos de aporte extraordinario (áreas de aportación/ contenerización), solución que se plantea en la presente modificación.

En cuanto al requisito de imprevisibilidad, aunque el PPT contempla de forma genérica la alternativa técnica anterior, la concreta materialización, reiteración y alcance de las incidencias constatadas tras la implantación

efectiva del puerta a puerta (y la imposibilidad de corregirlas mediante medidas ordinarias de gestión) no podía preverse con la diligencia exigible en fase de licitación. Esta conclusión se apoya en la evidencia técnica aportada (dossier fotográfico, incidencias registradas e informes de impropios)".

Consideramos que esta justificación es suficiente para acreditar la concurrencia de la condición de imprevisibilidad en tanto que se ajusta a los parámetros antes referidos por la jurisprudencia y la doctrina.

6. El segundo requisito al que se condiciona la modificación prevista en el artículo 205.2, b) de la LCSP, tiene que ver con que aquella no altere la naturaleza global del contrato. Estaremos en este supuesto si, como señala expresamente el artículo 204.2 de la LCSP, "*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*".

Sobre el concepto de "alteración de la naturaleza global del contrato" se ha pronunciado recientemente el TJUE en su Sentencia de 16 de octubre de 2025 (asunto C-282/24), al formular una distinción entre este término y el de "modificación sustancial", a propósito de un acuerdo marco. Así, se afirma que "*la expresión «naturaleza global», tomada en su sentido habitual, parece indicar que el legislador de la Unión quiso referirse exclusivamente a modificaciones de los acuerdos marco de tal magnitud que tengan por efecto transformar el contrato o el acuerdo marco en su conjunto*". Y a lo que añade, posteriormente, que: "*el concepto de alteración de la naturaleza global de un acuerdo marco es distinto del de modificación sustancial de este y que este primer concepto solo se refiere a las modificaciones sustanciales más importantes, que implican un cambio fundamental del objeto del acuerdo marco o del tipo de acuerdo marco de que se trate o también una alteración fundamental del equilibrio de este, de modo que pueden considerarse de tal magnitud que llegan a transformar globalmente el acuerdo marco".*

Precisado lo anterior, conviene examinar las razones esgrimidas por la contratista para justificar la concurrencia de esta segunda causa. Así, dice:

"*La naturaleza global del contrato según los pliegos engloba los servicios de: (i) recogida y (ii) transporte de las diferentes fracciones de residuos: resto, orgánica, envases, papel, vidrio, enseres y poda.*

El alcance de dichos servicios se mantiene con la modificación del contrato de dichos servicios, ya que, no se reducen ni amplían los residuos a recoger y se sigue manteniendo el alcance de recogida y transporte.

Respecto a los recursos humanos y vehículos también se mantiene en la modificación, ya que, el personal se mantiene con una plantilla de 7,33 trabajadores y los vehículos disponibles en el contrato se mantienen respecto a oferta, dado que para la recogida se utilizan camiones de recogida del sistema de carga trasera contemplados en la oferta.

Lo que se modifica SÍ: es el número de unidades de contenedores de carga trasera de 1.100 litros a aportar al contrato en la zona del casco urbano aumentándose dichas unidades en las siguientes unidades respecto a las establecidas en los pliegos/oferta (…)

Compensándose dicho aumento de unidades y de la inversión a realizar con el detrimento de las siguientes unidades:

- Construcción de 16 áreas de aportación (cerramientos y solera).

- 30 unidades de cámaras de vigilancia.

- Módulo de Movisat Ecosostenibilidad.

Estos cambios no alteran la naturaleza global del contrato: no incorporan prestaciones ajenas al objeto contractual ni suprimen las previstas, sino que sustituyen unidades e inversiones inicialmente previstas (y actualmente no ejecutables o innecesarias por causas sobrevenidas) por otras unidades igualmente vinculadas al servicio de recogida y transporte, estrictamente necesarias para materializar la nueva operativa mediante contenerización. La reasignación se realiza manteniendo el ámbito territorial, las fracciones objeto de recogida y los medios personales y materiales esenciales del contrato, y aplicando precios unitarios ofertados, garantizando el control económico".

Tampoco en este caso encontramos razón alguna para no apreciar esta segunda condición. La modificación no altera el objeto esencial del contrato, sino que supone una mera readecuación de los medios empleados por la contratista para realizar la prestación, de tal forma que se acomode a las circunstancias sobrevenidas constatadas.

7. En tercer lugar, para que este supuesto de modificación pueda prosperar es necesario que la modificación del contrato 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.

La justificación que ofrece la contratista en su informe-propuesta es la siguiente:

"*La modificación propuesta puede suponer una variación del importe anual respecto al precio actualmente vigente (tras la modificación de 2023 por cambio de destino de vertido). En todo caso, dicha variación permanece por debajo del precio inicial del contrato y, conforme al artículo 205.2.b) LCSP, no excede -aislada o conjuntamente con otras modificaciones- del 50% del precio inicial (IVA excluido). Se adjunta informe técnico-económico con la comparativa de la estructura de costes y la justificación de la proporcionalidad.*

En este caso, y como consta en el presente informe, se cumplen las tres condiciones que calificarían la modificación del contrato, conforme a lo dispuesto en el propio artículo 205.2.b) (…)

Desde el punto de vista económico, la propuesta ajusta el importe anual respecto al precio actualmente vigente tras la modificación de 2023, manteniéndose en todo caso por debajo del precio inicial del contrato. La variación responde al incremento de contenerización y de los servicios auxiliares asociados (mantenimiento, lavado y reposición), de acuerdo con el análisis económico adjunto y con criterios estrictamente proporcionales.

	PRECIO (IVA EXCLUIDO)	*VARIACION PORCENTUAL CON RESPECTO A OFERTA INCIAL*
OFERTA INCIAL	*326.046,54 €*	
TRAS MODIFICACIÓN 2023 (CAMBIO DE DESTINO DE VERTEDERO)	*297.464,90 €*	*-8,76 %*
PROPUESTA	*317.957,30 €*	*-2,48 %*

Por tanto, queda justificado este último requisito.

8. Finalmente, conviene examinar la concurrencia de una última condición. Tal y como se ha dicho antes, con independencia del supuesto en el que nos encontremos, el artículo 205.1, b) de la LCSP, establece que estas modificaciones deberán limitarse "*a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la haga necesaria*". Lo que significa que la modificación no puede proyectarse sobre cualquier aspecto del contrato, sino que debe circunscribirse a introducir únicamente aquellos cambios que resulten esenciales para dar respuesta a los motivos que la promueven.

Entendemos que, a la vista del informe-propuesta remitido por la contratista, la modificación que se plantea se limita a introducir aquellos cambios estrictamente indispensables para reconducir la prestación del servicio de residuos urbanos. Esto queda reflejado de forma clara en el

apartado 6, relativo al alcance del nuevo servicio, del cual se desprende que los cambios que la propuesta de modificación conlleva son los necesarios para responder a las circunstancias sobrevenidas.

9. En definitiva, este Consell Jurídic Consultiu considera que, a la vista de la documentación remitida por la autoridad consultante y, especialmente, del contenido del informe-propuesta suscrito por la contratista, nada obsta a que la modificación propuesta por esta última se tramite y apruebe con base al artículo 205.2, b) de la LCSP.

III
CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que nada obsta a que se proceda con la tramitación y aprobación de la modificación del contrato para la prestación del servicio de "recogida de basuras - RSU del municipio de Catral", con base en el artículo 205.2, b) de la LCSP y en los términos planteados en el informe-propuesta suscrito por la mercantil X...., S.L., de fecha 7 de abril de 2026.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 15 de julio de 2026

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

HBLE. SR. VICEPRESIDENTE SEGUNDO Y CONSELLER DE PRESIDENCIA