INFORME 18/2026, DE 26 DE OCTUBRE, DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE LA JUNTA ASESORA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.

OBJETO: CONSULTA DEL AYUNTAMIENTO DE URDULIZ SOBRE EL CÁLCULO DEL VALOR ESTIMADO EN CONTRATOS CON MODIFICACIONES PREVISTAS DE CARÁCTER PERMANENTE Y POSTERIORES PRÓRROGAS.

I.- ANTECEDENTES.

Con fecha 9 de octubre de 2026, ha tenido entrada en ésta Junta Asesora una consulta del Ayuntamiento de Urduliz sobre el cálculo del valor estimado de los contratos cuando se prevén modificaciones de carácter permanente y posibles prórrogas. Aunque la cuestión se suscita con ocasión de un contrato de seguros, se solicita un criterio que pueda aplicar a otros expedientes de contratación.

El mencionado contrato tendría una duración inicial de dos años, con un importe anual máximo de 51.900 euros y un presupuesto base de licitación correspondiente a la duración inicial, de 103.800 euros. Se contemplan dos prórrogas de un año y una modificación prevista de hasta el 20 % del precio inicial. A efectos de la estimación previa a la licitación, dicho porcentaje representa 20.760 euros. La modificación podría acordarse en un momento no determinado del período inicial y sus efectos mantenerse durante el tiempo restante y las posteriores prórrogas. No se acompaña la cláusula de modificación ni la regulación de las primas del contrato de seguros.

El ayuntamiento en su escrito plantea dos formas de cálculo. La primera distribuye el incremento proporcionalmente entre las dos anualidades iniciales y mantiene la misma cuantía anual en las prórrogas, de lo que resulta un valor estimado de 249.120 euros. La segunda concentra los 20.760 euros en la última anualidad inicial y mantiene el importe anual modificado, de 72.660 euros, en cada prórroga, obteniendo 269.880 euros.

Asimismo, pregunta cuál de estos métodos procede aplicar, si el mantenimiento de la modificación en las prórrogas supone una nueva imputación del porcentaje del artículo 204 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), y, en su caso, qué otro método permitiría determinar el valor estimado.

II.- COMPETENCIA

El presente informe se emite en virtud de lo establecido en la letra d) del artículo 27 del Decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, (en adelante Decreto 116/2016), dado que la Junta Asesora de Contratación Pública tiene entre sus funciones consultivas la de emitir dictámenes sobre cuestiones que en materia de contratación pública someta a su consideración la Dirección de Patrimonio y Contratación, ya sea por su especial importancia o por ser de interés general en materia de contratación.

En este caso, la cuestión planteada trasciende el interés particular de la entidad consultante, lo que justifica la emisión de un criterio general por esta Junta Asesora.

En este sentido, la Junta Asesora de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi sólo puede evacuar informes o dictámenes en los términos previstos dentro del 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 y del artículo 27 del Decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Por ello, en el presente caso, se va a limitar a señalar criterios jurídicos generales sin entrar a dirimir posibles controversias surgidas o derivadas de supuestos concretos. Al no disponerse del clausulado, la respuesta sobre las cantidades propuestas queda referida a las condiciones de cálculo expuestas en la consulta.

III.- CONSIDERACIONES JURIDICAS

a) Distinción entre el valor estimado y el límite de modificación

Para resolver la consulta es necesario distinguir el cálculo del valor estimado de la determinación del límite de las modificaciones previstas. Ambos emplean magnitudes económicas del contrato, pero responden a finalidades diferentes.

El valor estimado debe reflejar, IVA excluido, el importe total pagadero según las estimaciones del órgano de contratación, incorporando las eventuales prórrogas y, cuando se hayan previsto modificaciones conforme al artículo 204 de la LCSP, el importe máximo

que estas puedan alcanzar en función de su concreta configuración contractual. Así, el artículo 101 de la LCSP obliga a incluir las eventuales prórrogas y la totalidad de las modificaciones al alza previstas. Su cuantía determina el régimen de adjudicación y publicidad, entre otros aspectos, e informa a las empresas de la dimensión económica del contrato. El método de cálculo debe constar en el pliego de cláusulas administrativas particulares y no puede elegirse para eludir las normas de adjudicación aplicables.

A efectos del límite del artículo 204 de la LCSP, el porcentaje máximo de las modificaciones previstas se aplica sobre el precio inicial del contrato, sin incorporar las prórrogas. Distinta es la operación de estimación previa exigida por el artículo 101: como en ese momento todavía no existe precio de adjudicación, la cuantificación económica de las modificaciones previstas se efectúa tomando como referencia el presupuesto base de licitación, IVA excluido. Una vez adjudicado el contrato, el límite del 20 % del artículo 204.1 LCSP se determinará sobre el precio inicial del contrato, esto es, sobre su precio de adjudicación.

Este criterio ha sido confirmado por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su Informe 18/2025, aprobado el 23 de abril de 2026, que distingue expresamente entre el valor estimado del contrato y el precio inicial que sirve de referencia para determinar los límites cuantitativos de las modificaciones contractuales. Conforme a dicho informe, el límite del 20 % previsto en el artículo 204 de la LCSP debe calcularse sobre el precio de adjudicación, con independencia de las prórrogas que puedan acordarse y de la cuantía considerada para determinar el valor estimado del contrato. Este último constituye una estimación previa a la licitación, cuyo cálculo no condiciona el límite legal de las modificaciones que puedan acordarse durante la ejecución contractual.

En el supuesto consultado, el importe de referencia para estimar la modificación es, por tanto, 103.800 × 20 % = 20.760 euros. Las prórrogas no elevan esta base ni permiten disponer de un nuevo 20 % en cada anualidad. Sin embargo, han de incluirse en el valor estimado por el importe que pueda llegar a pagarse durante ellas, teniendo en cuenta las condiciones del contrato válidamente modificado.

Las cantidades utilizadas en el presente informe se consideran expresadas en los términos computables para el cálculo del valor estimado conforme al artículo 101 de la LCSP.

b) Doctrina consultiva sobre la incidencia de las modificaciones y prórrogas en el valor estimado

El Informe 35/2024, de 23 de abril de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, aborda expresamente la concurrencia de modificaciones previstas y prórrogas. Distingue las modificaciones puntuales de aquellas que se incorporan de forma permanente a la prestación. Para estas últimas propone añadir al presupuesto inicial la modificación máxima y proyectar el importe resultante sobre las prórrogas en proporción a su duración, conservando el importe del período inicial en el cálculo total.

Aplicado a los datos de la consulta, ese criterio conduce a 249.120 euros: 103.800 × 1,20 × (1 + 2/2). El informe reconoce que la normativa no establece una regla aritmética específica para integrar modificaciones y prórrogas y admite otras alternativas justificadas que respeten su finalidad. Exige, en todo caso, que los pliegos precisen las modificaciones y que el valor estimado comprenda la cuantía máxima atendiendo a su duración y características.

El primer método planteado por el Ayuntamiento cuenta, por tanto, con respaldo consultivo. Aplicado al supuesto descrito, el criterio del Informe 35/2024 conduce a un valor estimado de 249.120 euros, sin perjuicio de que deba comprobarse que la cláusula de modificación y el régimen económico del contrato no permiten alcanzar un importe superior.

Asimismo, el Informe 2/2020, de 27 de marzo, de la Junta Consultiva de Cataluña también distingue el límite de modificación del valor estimado. Sus ejemplos muestran que una modificación permanente repartida desde el primer año y otra concentrada en la última anualidad pueden dar lugar a diferentes importes de prórroga. Cuando se desconoce el momento, exige considerar el máximo permitido. Esta doctrina sirve de fundamento al segundo método, cuya aplicación depende igualmente de las condiciones del pliego.

La Junta Consultiva de Madrid, en su Informe 4/2023 de 9 de junio, mantiene que el porcentaje se calcula sobre el precio inicial, sin prórrogas, y que estas se incorporan al valor estimado atendiendo al alcance y momento de la modificación. Posteriormente, en su Informe 4/2025 reitera dicha distinción.

Por otro lado, la Consulta 1/2025, de 11 de febrero, del Servicio de Asesoramiento y Normalización de los Procedimientos de Contratación de Castilla-La Mancha (mencionada en la consulta planteada) adopta el cálculo que concentra el máximo de modificación en la última anualidad inicial y mantiene su importe durante las prórrogas. En los términos anuales descritos por el Ayuntamiento, el resultado sería de 269.880 euros. Igualmente, la Consulta 29/2026, de 22 de mayo, del mismo servicio (también mencionada por el ayuntamiento) reitera el criterio anterior para un contrato con un solo año inicial y dos prórrogas. En ese

supuesto coinciden la proyección proporcional y la concentración de la modificación en la última anualidad inicial.

Por ello, confirma la inclusión del efecto permanente en las prórrogas, pero no resuelve la diferencia entre las dos cantidades planteadas por el Ayuntamiento.

La integración de las modificaciones previstas y las prórrogas debe resolverse atendiendo a la regla del artículo 101 de la LCSP: el valor estimado ha de comprender el importe máximo que el contrato pueda alcanzar. El criterio de proyección proporcional constituye la referencia aplicable al supuesto descrito; no obstante, si de la concreta cláusula de modificación o del sistema de determinación del precio resultara una cuantía máxima superior, deberá computarse esta última y justificarse en el expediente.

c) Criterios del OARC/KEAO sobre la determinación del valor estimado

La doctrina del OARC/KEAO resulta relevante a los efectos de delimitar la relación entre el valor estimado del contrato y las modificaciones previstas (vid. Resoluciones 104/2015, de 9 de octubre; 152/2018, de 8 de noviembre; 39/2019, de 19 de febrero; 192/2023, de 8 de noviembre; y 23/2026, de 10 de febrero).

En concreto, señala que la incorporación del importe de las modificaciones al cálculo del valor estimado no exime de definir adecuadamente en los pliegos su alcance, condiciones y límites.

Asimismo, vincula el valor estimado con la dimensión económica máxima de la licitación y exige que su cálculo comprenda los importes que, conforme a las condiciones contractuales, puedan resultar efectivamente pagaderos. De esta doctrina se desprende la necesaria correspondencia entre la cláusula de modificación y su reflejo económico en el valor estimado.

En consecuencia, a efectos de la presente consulta, la relevancia de la doctrina del OARC/KEAO radica en que el valor estimado debe calcularse de forma coherente con el contenido de la modificación prevista: los pliegos han de permitir identificar las prestaciones susceptibles de modificación, sus límites y su repercusión económica. La mera indicación de un porcentaje máximo, sin determinar suficientemente su alcance, no permite por sí sola establecer el importe máximo que puede alcanzar el contrato.

d) Aplicación al supuesto planteado

d.1 Cálculo mediante proyección proporcional

El primer método atribuye al período inicial un importe máximo de 124.560 euros y a las dos prórrogas otros 124.560 euros. El reparto uniforme supone 62.280 euros por anualidad, de los cuales 10.380 corresponden al incremento previsto. Si este se aplica desde el inicio y se mantiene, el gasto adicional de los dos años iniciales asciende a 20.760 euros y el de las prórrogas a otros 20.760 euros.

El cálculo es conforme con el criterio general del Informe 35/2024. En el supuesto descrito, el presupuesto base de licitación correspondiente al período inicial, incrementado con el importe máximo de la modificación prevista, se proyecta sobre las prórrogas en proporción a su duración, dando como resultado un valor estimado de 249.120 euros. Esta cifra deberá, no obstante, contrastarse con la concreta configuración de la cláusula de modificación y del sistema de determinación de las primas.

La cifra de 249.120 euros constituye el resultado que se obtiene aplicando al supuesto descrito el criterio establecido en el Informe 35/2024 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, sin perjuicio de que deba comprobarse que la cláusula de modificación y el régimen económico del contrato no permiten alcanzar un importe superior.

d.2 Alcance de la alternativa de concentración de la modificación en la segunda anualidad

La cifra de 269.880 euros no constituye una fórmula alternativa de aplicación general. Únicamente resultará procedente si de la cláusula de modificación y del sistema de determinación de la prima se desprende que la modificación puede producir efectivamente ese incremento y mantenerlo durante las prórrogas. En tal caso, será esa mayor cuantía, y no la resultante de una proyección meramente proporcional, la que deba integrar el valor estimado conforme al artículo 101 LCSP.

El incremento acumulado en la duración inicial sigue siendo de 20.760 euros. El mayor importe de las prórrogas resulta del mantenimiento de la prestación modificada y de su retribución, conforme a la distinción de la doctrina consultiva examinada. La base del porcentaje continúa siendo el precio inicial de los dos años, sin que se habiliten sucesivas modificaciones del 20 %.

La diferencia entre ambas cifras se proyecta sobre las prórrogas. Ahora bien, la mera posibilidad de concentrar el límite máximo de modificación en una determinada anualidad no permite concluir, por sí sola, que el incremento así producido deba reproducirse íntegramente en cada prórroga. Para alcanzar un valor estimado de 269.880 euros será necesario que tal consecuencia resulte de la concreta configuración de la modificación y del sistema de determinación de la prima. Solo en ese caso dicha cuantía representará el importe máximo que puede alcanzar el contrato a efectos del artículo 101 de la LCSP.

d.3 Incidencia de la fecha y del sistema de precio

El gasto adicional de una modificación durante el período inicial no coincide necesariamente con su coste anual. En un contrato de seguros, un suplemento puede liquidarse por el tiempo que reste hasta el vencimiento, mientras que la prima de la siguiente anualidad corresponde a un año completo de cobertura.

Por ello, para aceptar 269.880 euros como máximo debe comprobarse que el sistema de primas permite el incremento anual de 20.760 euros descrito en la consulta y que ninguna otra posibilidad admitida por el pliego da lugar a una cuantía superior. Si las modificaciones pueden producirse en cualquier fecha y se liquidan proporcionalmente por días o meses, los datos aportados no permiten fijar un único máximo. Será necesario concretar la ampliación de cobertura, su coste anual máximo y la regla de liquidación.

El cálculo debe comprender el importe ordinario correspondiente a toda la duración posible del contrato y la cuantía máxima que, conforme a la cláusula de modificación, pueda resultar pagadera durante la duración inicial y las eventuales prórrogas.

Con un incremento permanente máximo de 10.380 euros por año, aplicable a las cuatro anualidades, el valor estimado será de 249.120 euros. Si se admite la concentración anual y su mantenimiento en las prórrogas antes descritos, será de 269.880 euros, siempre que no exista otra posibilidad de mayor importe. Una modificación puntual que se agotara en el período inicial, sin efectos en las prórrogas, daría lugar a 228.360 euros; este último supuesto no corresponde al carácter permanente indicado por el Ayuntamiento.

e) Mantenimiento de la modificación durante las prórrogas

La prórroga de un contrato válidamente modificado mantiene las condiciones de la prestación y su retribución. Conforme a la doctrina consultiva examinada, la continuidad de esos efectos económicos ha de incluirse en el valor estimado y no constituye por sí sola una nueva modificación ni amplía la base del límite del artículo 204.

Otra cuestión es la incorporación de nuevas coberturas o prestaciones durante una prórroga. Cuando constituyan modificaciones previstas, deberán controlarse conjuntamente sobre el mismo precio inicial. Haber agotado el porcentaje en la duración inicial no permite disponer de otro 20 % al comenzar la prórroga.

Al aprobar la modificación deberá precisarse su fecha de efectos, el gasto adicional en el período pendiente, la retribución periódica resultante y su eventual mantenimiento durante las prórrogas. La inclusión de esos efectos en el valor estimado no suple la falta de una cláusula suficiente ni ampara incrementos ajenos a lo previsto en el contrato.

f) Particularidades del contrato de seguros

Conforme al artículo 101.11.a) de la LCSP, en los contratos de servicios de seguros se tomará como base para calcular el valor estimado la prima pagadera y las demás formas de remuneración. En consecuencia, deberá comprobarse que el importe anual indicado en la consulta comprende todas las cantidades computables y que la repercusión económica de las modificaciones y prórrogas sea coherente con el régimen de primas y suplementos previsto en los pliegos.

g) Determinación del valor estimado en futuros expedientes

Para aplicar un criterio uniforme, el Ayuntamiento debe definir en los pliegos las causas de modificación, las prestaciones afectadas, sus límites y el procedimiento. Una previsión genérica de hasta el 20 % no basta para justificar la modificación ni para cuantificar sus efectos.

En los expedientes en los que se prevean modificaciones de carácter permanente, el cálculo del valor estimado deberá reflejar su máxima repercusión económica durante la duración inicial y, en su caso, durante las prórrogas. Si la cláusula permite diferentes momentos o formas de aplicación de la modificación, deberá tomarse en consideración la alternativa que pueda determinar el mayor importe pagadero, atendiendo al sistema de determinación del precio establecido en el contrato.

IV. CONCLUSIONES

Primera. El valor estimado del contrato debe comprender el importe máximo que este pueda alcanzar, IVA excluido, teniendo en cuenta las eventuales prórrogas y la totalidad de las modificaciones al alza previstas, conforme al artículo 101 de la LCSP.

Segunda. El límite máximo de las modificaciones previstas del artículo 204 de la LCSP se calcula sobre el precio inicial del contrato y opera durante toda su vigencia, incluidas las eventuales prórrogas. Estas no generan un nuevo porcentaje de modificación.

Tercera. Cuando la modificación prevista tenga carácter permanente, sus efectos económicos deben tenerse en cuenta en las posteriores prórrogas. En las condiciones económicas descritas en la consulta, y siempre que la cláusula de modificación y el sistema de determinación de las primas no permitan alcanzar un importe superior, la aplicación del criterio de proyección proporcional conduce a un valor estimado de 249.120 euros.

Cuarta. El mantenimiento durante las prórrogas de los efectos de una modificación válidamente acordada debe incluirse en el valor estimado, pero no constituye una nueva modificación ni supone una nueva disponibilidad del porcentaje previsto en el artículo 204 de la LCSP.

Quinta. La cifra anterior parte de las condiciones económicas descritas en la consulta. Si la cláusula de modificación o el sistema de determinación de las primas permitieran que el importe máximo pagadero fuese superior, deberá computarse esa mayor cuantía, de conformidad con el artículo 101 de la LCSP.

Sexta. La doctrina del OARC/KEAO exige que el cálculo del valor estimado comprenda todos los importes máximos pagaderos y sea coherente con una cláusula de modificación suficientemente determinada. La mera consignación de un porcentaje máximo no sustituye la necesaria delimitación de su alcance y efectos económicos.

Séptima. Cuando las modificaciones previstas puedan producirse en distintos momentos de ejecución y sus efectos económicos se mantengan durante las prórrogas, el órgano de contratación deberá justificar en el expediente las hipótesis empleadas para determinar el valor estimado, de forma que éste refleje el importe máximo que razonablemente pueda

alcanzar el contrato conforme a las previsiones de los pliegos y al sistema de determinación del precio.

En virtud de cuanto antecede, la Comisión Permanente de la Junta Asesora de Contratación Pública emite el presente informe con el alcance y en los términos expuestos.