Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. ATHANASIOS RANTOS
presentadas el 30 de abril de 2025 [1]

Asunto C-282/24

Polismyndigheten
contra
Konkurrensverket

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Högsta förvaltningsdomstolen (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Suecia)]

«Procedimiento prejudicial — Contratos públicos — Directiva 2014/24/UE — Artículo 72, apartado 2 — Modificación de los contratos durante su vigencia — Modificación del modelo de retribución de un acuerdo marco que representa un cambio menor del valor de este — Modificación que implica una alteración de la naturaleza global de dicho acuerdo marco»

Introducción

1. La presente petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 72, apartado 2, de la Directiva 2014/24/UE, [2] que prevé, en esencia, la posibilidad de introducir modificaciones de valor limitado en un contrato público o en un acuerdo marco sin que sea preciso iniciar un nuevo procedimiento de contratación, siempre que esas modificaciones no alteren la naturaleza global del contrato o del acuerdo marco.

2. El litigio principal versa sobre los acuerdos marco celebrados entre la Polismyndigheten (Autoridad de Policía, Suecia) y dos proveedores con objeto de prestar el servicio de remolque de vehículos. Dichos acuerdos marco, evaluados con arreglo al criterio del precio más bajo, se adjudicaron inicialmente sobre la base de un precio fijo para los servicios en los que el punto de recogida del vehículo se encontrara dentro de un radio de 10 kilómetros desde el lugar al que el vehículo debía ser devuelto y un precio adicional por kilómetro para los transportes realizados fuera de ese radio. Posteriormente, el poder adjudicador acordó con las adjudicatarias modificar las condiciones de retribución de dichos acuerdos marco, sin aumentar el valor contractual global, incrementando de 10 a 50 kilómetros el radio en el cual la retribución es únicamente a tanto alzado, así como el nivel de precios.

[1] Lengua original: francés.

[2] Directiva 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 (DO 2014, L 94, p. 65).

3. En este contexto, el Tribunal de Justicia ha de examinar si tales modificaciones tienen por efecto alterar la naturaleza global del acuerdo marco en el sentido del artículo 72, apartado 2, de la Directiva 2014/24 y si, por tanto, dan lugar a la obligación de iniciar un nuevo procedimiento de contratación.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

4. A tenor de los considerandos 1, 107 y 109 de la Directiva 2014/24:

«(1) La adjudicación de contratos públicos por las autoridades de los Estados miembros o en su nombre ha de respetar los principios del Tratado [FUE] y, en particular, la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, así como los principios que se derivan de estos, tales como los de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia. Ahora bien, para los contratos públicos por encima de determinado valor, deben elaborarse disposiciones que coordinen los procedimientos de contratación nacionales a fin de asegurar que estos principios tengan un efecto práctico y que la contratación pública se abra a la competencia.

[…]

(107) Es preciso aclarar las condiciones en las que la modificación de un contrato durante su ejecución exige un nuevo procedimiento de contratación, teniendo en cuenta la correspondiente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Es obligatorio un nuevo procedimiento de contratación cuando se introducen en el contrato inicial cambios fundamentales, en particular referidos al ámbito de aplicación y al contenido de los derechos y obligaciones mutuos de las partes, incluida la distribución de los derechos de propiedad intelectual e industrial. Tales cambios demuestran la intención de las partes de renegociar condiciones esenciales de dicho contrato. En concreto, así sucede si las condiciones modificadas habrían influido en el resultado del procedimiento, en caso de que hubieran formado parte del procedimiento inicial.

En todo momento debe ser posible introducir modificaciones en el contrato que representen un cambio menor de su valor hasta un determinado valor sin que sea necesario seguir un nuevo procedimiento de contratación. Para ello, con el fin de garantizar la seguridad jurídica, la presente Directiva debe disponer umbrales *de minimis*, por debajo de los cuales no sea necesario un nuevo procedimiento de adjudicación. Las modificaciones del contrato por encima de dichos umbrales deberían ser posibles sin la necesidad de seguir un nuevo procedimiento de contratación, en la medida en que cumplan las correspondientes condiciones establecidas en la presente Directiva.

[…]

(109) 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.»

5. El artículo 72 de la misma Directiva, con el epígrafe «Modificación de los contratos durante su vigencia», tiene el siguiente tenor:

«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;

[…]

c) cuando se cumplan todas las condiciones siguientes:

   i) que la necesidad de la modificación se derive de circunstancias que un poder adjudicador diligente no hubiera podido prever;

   ii) que la modificación no altere la naturaleza global del contrato;

   iii) que el incremento del precio resultante de la modificación del contrato no exceda del 50 % del valor del contrato o acuerdo marco inicial. En caso de que se introduzcan varias modificaciones sucesivas, esta limitación se aplicará al valor de cada una de las modificaciones. Estas modificaciones consecutivas no deberán tener por objetivo eludir lo dispuesto en la presente Directiva;

[…]

e) cuando las modificaciones, con independencia de su valor, no sean sustanciales a los efectos del apartado 4.

[…]

2. Por otra parte, también se podrá modificar un contrato sin necesidad de comprobar si se cumplen o no las condiciones enunciadas en el apartado 4, letras a) a d), y sin que sea preciso iniciar un nuevo procedimiento de contratación de conformidad con la presente Directiva si el valor de la modificación es inferior a los dos valores siguientes:

i) los umbrales indicados en el artículo 4, y

ii) el 10 % del valor inicial del contrato en el caso de los contratos de servicios o de suministros, y el 15 % del valor del contrato inicial en el caso de los contratos de obras.

Sin embargo, la modificación no podrá alterar la naturaleza global del contrato o acuerdo marco. Cuando se efectúen varias modificaciones sucesivas, el valor se calculará sobre la base del valor neto acumulado de las sucesivas modificaciones.

[…]

4. Una modificación de un contrato o acuerdo marco durante su período de vigencia se considerará sustancial a efectos del apartado 1, letra e), cuando tenga como resultado un contrato o acuerdo marco de naturaleza materialmente diferente a la del celebrado en un principio. En cualquier caso, sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 1 y 2, una modificación se considerará sustancial cuando se cumpla una o varias de las condiciones siguientes:

a) que la modificación introduzca condiciones que, de haber figurado en el procedimiento de contratación inicial, habrían permitido la selección de candidatos distintos de los seleccionados inicialmente o la aceptación de una oferta distinta a la aceptada inicialmente o habrían atraído a más participantes en el procedimiento de contratación;

[…]

5. 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.»

Derecho sueco

6. El artículo 8 de la lag (2016:1145) om offentlig upphandling (Ley n.º 1145 de 2016 sobre los Contratos Públicos), que figura en el capítulo 17 de dicha Ley, dispone que podrá modificarse un contrato o un acuerdo marco sin que sea necesario iniciar un nuevo procedimiento de contratación si la modificación se realiza con arreglo a alguna de las disposiciones de los artículos 9 a 14 de la citada Ley.

7. El artículo 9, párrafo primero, de la referida Ley establece que podrá modificarse un contrato o un acuerdo marco sin que sea necesario iniciar un nuevo procedimiento de contratación si no se altera la naturaleza global del contrato o del acuerdo marco y si el aumento o la disminución del valor del contrato o del acuerdo marco es inferior, por un lado, al umbral prescrito y, por otro lado, al 10 % del valor del contrato o del acuerdo marco si se trata de una contratación de suministros o de servicios.

8. El artículo 14, párrafo primero, la Ley n.º 1145 de 2016 sobre los Contratos Públicos dispone que podrá modificarse un contrato o un acuerdo marco sin que sea necesario iniciar un nuevo procedimiento de contratación, aunque la modificación no esté comprendida en las disposiciones de los artículos 9 a 13 de dicha Ley, siempre que la modificación no sea sustancial. El párrafo segundo, punto 1, del citado artículo precisa que una modificación se considerará sustancial, en particular, si introduce nuevas condiciones que, de haber figurado en el procedimiento de contratación inicial, habrían permitido que se hubiera invitado a otros candidatos a presentar ofertas, que se hubieran incluido otras ofertas en la evaluación o que hubieran participado más proveedores en el procedimiento de contratación.

Litigio principal, cuestión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

9. En el año 2020, la Autoridad de Policía convocó una licitación relativa a un contrato de servicios de remolque de vehículos, en la que las ofertas debían evaluarse sobre la base del criterio del precio más bajo ofrecido. Los licitadores tenían que indicar un precio fijo para los servicios en los que el punto de recogida del vehículo se encontrara dentro de un radio de 10 kilómetros desde el lugar al que el vehículo debía ser devuelto posteriormente y un precio adicional por kilómetro para los transportes realizados fuera de ese radio. Esos precios debían aplicarse sin cambios durante todo el período de vigencia del contrato.

10. Dicha licitación dio lugar a la celebración, a principios de 2021, de dos acuerdos marco (en lo sucesivo, «acuerdos marco controvertidos»), cuyas condiciones de retribución fueron modificadas durante ese mismo año, en virtud de un acuerdo concluido entre la Autoridad de Policía y dos proveedores. Con objeto de equilibrar la distribución de los costes entre los distintos distritos policiales sin aumentar el valor contractual global de esos acuerdos marco, por una parte, se incrementó de 10 a 50 kilómetros el radio de los servicios por los que debía pagarse únicamente un precio fijo y, por otra parte, se modificaron los precios fijos y por kilómetro (en lo sucesivo, «modificaciones controvertidas»). [3]

11. A raíz de una demanda presentada por la Konkurrensverket (Autoridad de la Competencia, Suecia), el Förvaltningsrätten i Stockholm (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo de Estocolmo, Suecia) impuso una multa de 1 200 000 SEK (aproximadamente 120 000 euros) a la Autoridad de Policía por haber modificado los acuerdos marco controvertidos sin iniciar un nuevo procedimiento de contratación. [4] Tras la desestimación de su recurso de apelación ante el Kammarrätten i Stockholm (Tribunal de Apelación de lo Contencioso-Administrativo de Estocolmo, Suecia), la Autoridad de Policía interpuso recurso de casación ante el Högsta förvaltningsdomstolen (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Suecia), el órgano jurisdiccional remitente. En este contexto, el tribunal remitente alberga dudas acerca de la interpretación del artículo 72, apartado 2, de la Directiva 2014/24 por lo que se refiere, concretamente, al concepto de «alteración de la naturaleza global» del acuerdo marco en el sentido de esta disposición.

[3] El órgano jurisdiccional remitente precisa a este respecto que, en el caso de una de las adjudicatarias, a saber, la sociedad Lidköpings Biltjänst Hyr AB, el precio fijo por servicio pasó de 0 a 4 500 coronas suecas (SEK) (aproximadamente 450 euros) y el precio por kilómetro pasó de 185 SEK (en torno a 18,50 euros) a 28 SEK (aproximadamente 2,80 euros) para determinados transportes y de 275 SEK (en torno a 27,50 euros) a 55 SEK (unos 5,50 euros) para los demás tipos de transporte. Estas modificaciones suponían una reducción marginal de la retribución total con respecto a la que se habría abonado con arreglo a las condiciones iniciales.

[4] Ese órgano jurisdiccional consideró que las modificaciones eran «sustanciales», ya que, si se hubieran incluido en la licitación inicial, habrían podido dar lugar a la participación de otros licitadores o a la selección de otra oferta y que, por la misma razón, alteraban la naturaleza global de los acuerdos marco controvertidos.

12. En estas circunstancias, el Högsta förvaltningsdomstolen (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear la siguiente cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia:

«¿Puede una modificación del modelo de retribución previsto en un acuerdo marco celebrado inicialmente sobre la base del criterio de adjudicación del precio más bajo ofrecido — modificación por la que se altera el equilibrio entre el precio fijo y el variable y se ajustan al mismo tiempo los niveles de los precios en tal medida que el valor total del contrato solo cambia de forma marginal— tener como consecuencia que deba considerarse que se ha alterado la naturaleza global del acuerdo marco en el sentido del artículo 72, apartado 2, de la Directiva [2014/24]?»

13. Han presentado observaciones escritas la Autoridad de Policía, la Autoridad de la Competencia, los Gobiernos checo y estonio, así como la Comisión Europea.

Análisis

14. Mediante su única cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia la interpretación del artículo 72, apartado 2, de la Directiva 2014/24, que contempla la posibilidad de introducir modificaciones de valor limitado en un acuerdo marco sin que sea preciso iniciar un nuevo procedimiento de contratación.

15. Con carácter preliminar, procede observar que el artículo 72 de la citada Directiva dispone que los contratos y los acuerdos marco podrán modificarse sin necesidad de iniciar un nuevo procedimiento de contratación en cualquiera de los seis casos definidos en ese artículo, [5] a saber, en resumen, en los siguientes supuestos:

– cuando las modificaciones estuvieran previstas en los pliegos iniciales de la contratación, siempre que no alteren la naturaleza global del contrato [apartado 1, letra a)];

– para actividades (obras, servicios o suministros) adicionales que resulten necesarias, siempre que se cumplan determinados requisitos [apartado 1, letra b)];

– modificaciones que resulten necesarias por circunstancias imprevisibles y que supongan un aumento no superior al 50 % del valor del acuerdo marco inicial, siempre que no alteren la naturaleza global del contrato [apartado 1, letra c)];

– ciertos casos de cambio de contratista [apartado 1, letra d)];

[5] Esa disposición no tiene equivalente en las directivas anteriores sobre adjudicación de contratos públicos de obras, de suministro y de servicios. Antes de la entrada en vigor de la Directiva 2014/24, el Tribunal de Justicia había declarado que, con objeto de garantizar la transparencia de los procedimientos y la igualdad de los licitadores, las modificaciones de las disposiciones de un contrato público efectuadas durante la vigencia de este constituyen una nueva adjudicación cuando presentan características sustancialmente diferentes de las del contrato inicial y, por consiguiente, cuando ponen de relieve la voluntad de las partes de volver a negociar los aspectos esenciales del contrato (véase la sentencia de 19 de junio de 2008, pressetext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, apartado 34 y jurisprudencia citada). Dicha disposición, tal como se desprende del tenor de sus apartados 1 y 5, introdujo excepciones *numerus clausus* al principio en virtud del cual se requiere un nuevo procedimiento de contratación para modificar las estipulaciones de un contrato público o de un acuerdo marco. Véase, en particular, Bogdanowicz, P., «Article 72 — Modification of Contracts during Their Term», en Caranta, R., y Sanchez-Graells, A. (dir.), *European Public Procurement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021, pp. 779 y 780.

– modificaciones no sustanciales [apartados 1, letra e), y 4, y considerando 107];[6]

– modificaciones *de minimis*[7] siempre que no alteren la naturaleza global del contrato o acuerdo marco (apartado 2).

16. Entre estos seis supuestos, los dos citados en último lugar resultan pertinentes en el presente asunto. En efecto, dado que el valor de las modificaciones controvertidas, en uno de los dos acuerdos marco controvertidos, es inferior a los umbrales *de minimis* fijados en el artículo 72, apartado 2, párrafo primero, incisos i) y ii), de la Directiva 2014/24,[8] incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar si esas modificaciones no alteran la naturaleza global de dicho acuerdo marco, conforme al párrafo segundo de la citada disposición. A este respecto, ese órgano jurisdiccional explica que, si bien el Tribunal de Justicia ha precisado el concepto de «modificación sustancial» de un contrato, contenido en el apartado 1, letra e), de dicho artículo y que se define en el apartado 4 de este, no se ha pronunciado aún sobre el concepto de «alteración de la naturaleza global» del contrato (contenido en el apartado 2, párrafo segundo, del mismo artículo).[9]

17. Una vez hechas estas observaciones preliminares, en los puntos siguientes precisaré la interpretación que ha de darse al concepto de «alteración de la naturaleza global» de un contrato público en el sentido del artículo 72, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2014/24, en particular a la luz del concepto de «modificación sustancial» de un contrato público en el sentido del apartado 4 de dicho artículo, antes de proporcionar al órgano jurisdiccional remitente indicaciones acerca de la naturaleza de las modificaciones controvertidas.

Sobre los conceptos de «alteración de la naturaleza global» y de «modificación sustancial» de un contrato público en el sentido del artículo 72 de la Directiva 2014/24

18. Las partes del litigio principal y las partes intervinientes discrepan en cuanto a la interpretación de los conceptos de «alteración de la naturaleza global» y de «modificación sustancial» de un contrato público en el sentido del artículo 72 de la Directiva 2014/24. En efecto, mientras que la Autoridad de Policía y los Gobiernos checo y estonio aducen, en esencia,

6 Más concretamente, la definición del concepto de «modificación sustancial» que se prevé en el artículo 72, apartado 4, de la Directiva 2014/24 se refiere a las modificaciones que no tengan como resultado un contrato o acuerdo marco «de naturaleza materialmente diferente a la del celebrado en un principio» y menciona, «en cualquier caso», «condiciones que, de haber figurado en el procedimiento de contratación inicial, habrían permitido la selección de candidatos distintos de los seleccionados inicialmente o la aceptación de una oferta distinta a la aceptada inicialmente o habrían atraído a más participantes en el procedimiento de contratación» [letra a)]. En el considerando 107 de dicha Directiva, se utiliza, a modo de ejemplo, la expresión «condiciones […] [que] habrían influido en el resultado del procedimiento, en caso de que hubieran formado parte del procedimiento inicial».

7 Es decir, modificaciones cuyo valor no supere el umbral previsto para la aplicación de la Directiva 2014/24 y sea inferior al 10 % del valor inicial del contrato en el caso de los contratos de servicios.

8 Al menos en el caso del acuerdo marco celebrado entre Lidköpings Biltjänst Hyr y la Autoridad de Policía, que es el único sobre el cual el órgano jurisdiccional nacional aporta esta indicación.

9 Los mismos conceptos figuran en el artículo 43 de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (DO 2014, L 94, p. 1), y en el artículo 89 de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE (DO 2014, L 94, p. 243), disposiciones que no han sido interpretadas todavía por el Tribunal de Justicia.

que una modificación sustancial de un acuerdo marco no constituye necesariamente una alteración de la naturaleza global de este, la Autoridad de la Competencia y la Comisión sostienen, básicamente, que ambos conceptos son equivalentes. [10]

19. En este contexto, examinaré el alcance de las disposiciones pertinentes teniendo en cuenta, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, tanto los términos empleados en ellas como su contexto, así como los objetivos perseguidos por la normativa de la que forman parte y, en el caso de autos, la génesis de esa normativa. [11]

20. En lo que atañe, en primer lugar, a la *interpretación literal* de los dos conceptos antes mencionados, procede comenzar señalando que, a diferencia del concepto de «modificación sustancial», cuya definición se recoge en el artículo 72, apartado 4, de la Directiva 2014/24, el de «alteración de la naturaleza global» del contrato no se define en dicha Directiva, no siendo, por lo demás, la redacción del artículo 72 un modelo de claridad a este respecto.

21. Dicho esto, debo recalcar, desde un principio, que el considerando 109 de la citada Directiva ofrece dos ejemplos de «[modificaciones que tienen] como resultado una alteración de la naturaleza de la contratación global», expresión que se corresponde, en esencia, con el concepto de «alteración de la naturaleza global». Se trata, por una parte, del caso en que las obras, los suministros o los servicios que se van a adquirir son sustituidos por otros diferentes y, por otra parte, del supuesto en que se modifica de manera fundamental el tipo de contratación, «ya que, en una situación así, cabe suponer una hipotética influencia en el resultado», según los términos utilizados en dicho considerando. Dado que esta última expresión corresponde, en esencia, al supuesto de las modificaciones sustanciales contemplado en el artículo 72, apartado 4, letra a), de la misma Directiva, [12] ello implica, a mi juicio, que ciertas alteraciones de la naturaleza global del contrato constituyen también modificaciones sustanciales de este.

22. A continuación, el artículo 72, apartado 2, de la Directiva 2014/24 se aplica, tal como resulta de su formulación, «sin necesidad de comprobar si se cumplen o no las condiciones enunciadas en el apartado 4, letras a) a d)», de este artículo (relativas a las modificaciones sustanciales), [13] lo que permite aplicar dicha disposición con independencia de si las modificaciones que autoriza están comprendidas todas ellas en el concepto de «modificaciones sustanciales» previsto en el apartado 1 del mismo artículo.

23. Por último, conforme al sentido habitual de las dos expresiones analizadas en el lenguaje corriente, me parece bastante evidente que el concepto de «alteración de la naturaleza global» del contrato implica cambios que van más allá de meras modificaciones sustanciales. [14]

[10] La Autoridad de la Competencia considera, en resumen, que la aplicación del concepto de «alteración de la naturaleza global» requiere, al igual que ocurre con el concepto de «modificación sustancial», examinar si el resultado del contrato inicial se habría visto afectado. La Comisión precisa que no es necesario establecer una jerarquía entre, por una parte, el concepto de «alteración de la naturaleza global del contrato o del acuerdo marco», previsto en el artículo 72, apartado 2, de la Directiva 2014/24, y, por otra parte, la expresión «tenga como resultado un contrato o acuerdo marco de naturaleza materialmente diferente a la del celebrado en un principio», que figura en el apartado 4 de ese artículo en relación con el concepto de «modificación sustancial».

[11] Véase la sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), apartado 30 y jurisprudencia citada.

[12] Véase la nota 6 de las presentes conclusiones.

[13] Del mismo modo, el artículo 72, apartado 4, de la Directiva 2014/24 menciona las situaciones en las que, «en cualquier caso», una modificación será considerada sustancial «sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 1 y 2» de este artículo.

[14] A título de ejemplo, considero que el concepto, más amplio, de «modificaciones sustanciales» incluye, en principio, las modificaciones significativas del precio, de la duración o del objeto de un contrato, mientras que el concepto, más restringido, de «alteraciones de la naturaleza global» de un contrato comprende las modificaciones que afectan de manera más profunda a la propia esencia del contrato (por ejemplo, añadir el suministro de un bien a un contrato de servicios o modificar el lugar de la prestación).

24. Así pues, estas consideraciones me llevan a concluir que, desde un punto de vista puramente literal, el concepto de «alteración de la naturaleza global» del contrato constituye una especie de «subcategoría» que incluye los supuestos más graves de modificaciones sustanciales, [15] sin agotar, no obstante, todos los supuestos comprendidos en esa categoría. [16]

25. En segundo lugar, en cuanto a la *génesis* y al *contexto* del artículo 72 de la Directiva 2014/24, cabe recordar que este artículo, que codifica la jurisprudencia previa del Tribunal de Justicia antes de la entrada en vigor de dicha Directiva, [17] tiene por objeto identificar las modificaciones que pueden introducirse en los contratos durante la vigencia de estos sin que sea preciso iniciar un nuevo procedimiento de contratación. [18] Algunas de estas modificaciones se autorizan si no ocasionan una alteración de la naturaleza global del contrato. Así sucede en los tres supuestos enumerados en los apartados 1, letras a) y c), y 2 de dicho artículo, que admiten tales modificaciones siempre que, en el primer caso, estén previstas en los pliegos de la contratación, en el segundo caso, resulten necesarias por circunstancias imprevisibles y no supongan un aumento del precio superior al 50 % del valor del contrato o del acuerdo marco inicial o, en el tercer supuesto, siempre que se respete el límite máximo *de minimis*.

26. Por consiguiente, a mi juicio, en los tres supuestos expuestos en el punto anterior de las presentes conclusiones, el citado artículo no se refiere a las «modificaciones sustanciales» sin más, sino solamente a aquellas que dan lugar a una «alteración de la naturaleza global» del

[15] Como los supuestos citados, a título de ejemplo, en el considerando 109 de la Directiva 2014/24.

[16] En otras palabras, el concepto de «modificaciones sustanciales» se refiere a modificaciones que, en principio, pueden influir en el resultado del procedimiento de contratación, mientras que el de «alteración de la naturaleza global» del contrato, aunque está incluido en el primer concepto, queda limitado a las modificaciones que transforman de manera más profunda el contrato, en particular en lo que respecta a su objeto o tipo (por ejemplo, la adquisición de obras en lugar de servicios o un contrato de servicios en lugar de un contrato de concesión). Véase, a este respecto, Treumer, S., «Regulation of Contract Changes in the New Public Procurement Directive», en Lichère, F., Caranta, R., y Treumer, S. (dir.), *Modernising Public Procurement: The New Directive*, DJØF Publishing, Copenhague, 2014, p. 293. Por tanto, si bien todas las alteraciones de la naturaleza global del contrato constituyen modificaciones sustanciales, en cambio, no todas las eventuales modificaciones sustanciales pueden afectar a la naturaleza global del contrato.

[17] Al amparo de la Directiva 92/50/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios (DO 1992, L 209, p. 1), que, contrariamente a la Directiva 2014/24, no contenía una disposición específica sobre la modificación de los contratos durante su vigencia, la Abogada General Kokott, en sus conclusiones presentadas en el asunto pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167), punto 48, señaló, en esencia, que, en atención al objetivo principal perseguido por la Directiva 92/50 (a saber, la libre circulación de servicios y la apertura de los mercados a una competencia no falseada y lo más amplia posible), no todas las modificaciones de menor entidad sobre contratos públicos de servicios precisaban de un procedimiento previo de adjudicación y que solo las *modificaciones sustanciales del contrato* que pudieran, en el caso concreto, falsear la competencia en el mercado de que se tratase y dar preferencia a los contratistas del poder adjudicador frente a otros posibles prestadores de servicios justificaban la realización de un nuevo procedimiento de adjudicación. Este criterio fue confirmado por el Tribunal de Justicia (véase la sentencia de 19 de junio de 2008, pressetext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, apartado 34 y jurisprudencia citada).

[18] El texto del referido artículo 72, en su versión resultante de la propuesta inicial de la Comisión [propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la contratación pública, COM(2011) 896 final], precisaba de forma más clara, en su apartado 1, que una modificación sustancial de las disposiciones de un contrato público durante su período de vigencia se consideraba una nueva adjudicación y requería un nuevo procedimiento de contratación, con excepción de los supuestos que se enunciaban en los apartados siguientes. Por tanto, parecía evidente, según esta formulación, que el artículo 72 de la propuesta de Directiva, en su totalidad, solo se refería a las modificaciones sustanciales.

contrato. [19] De hecho, si los dos conceptos en cuestión debieran interpretarse de la misma forma, la excepción *de minimis* contemplada en el artículo 72, apartado 2, de la Directiva 2014/24 se vería privada de su efecto útil. [20]

27. De ello se deduce que, en esos supuestos, pueden introducirse determinadas modificaciones sustanciales sin necesidad de iniciar un nuevo procedimiento de contratación, salvo las modificaciones más significativas, que entrañan alteraciones de la naturaleza global del contrato. [21]

28. Por lo que respecta, en tercer y último lugar, a los *objetivos* perseguidos por el artículo 72 de la Directiva 2014/24, procede recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, este artículo tiene por objeto, en esencia, garantizar el respeto de los principios de transparencia de los procedimientos y de igualdad de trato de los licitadores, impidiendo que el poder adjudicador y el adjudicatario modifiquen las estipulaciones de ese contrato de tal modo que estas pasen a presentar características sustancialmente diferentes de las del contrato inicial, dentro del objetivo más general de las normas de la Unión en materia de contratos públicos consistente en garantizar la libre circulación de los servicios y su apertura a la competencia no falseada en todos los Estados miembros. [22] A este respecto, considero que las situaciones mencionadas en el punto 25 de las presentes conclusiones, en las que el citado artículo autoriza a introducir determinadas modificaciones sustanciales sin que sea necesario seguir un nuevo procedimiento de contratación, se justifican por el hecho de que tales modificaciones, menos significativas, solo pueden incidir en menor medida en el respeto de los principios de transparencia de los procedimientos y de igualdad de trato de los licitadores. [23]

[19] Esta interpretación no queda en entredicho por el hecho de que el considerando 107 de la Directiva 2014/24 indique que deberá iniciarse un nuevo procedimiento de contratación cuando se introduzcan modificaciones sustanciales en el contrato inicial. Efectivamente, de esta expresión no se desprende que *todas* las modificaciones sustanciales conduzcan necesariamente a un nuevo procedimiento de contratación. Además, el supuesto de las «condiciones […] [que] habrían influido en el resultado del procedimiento, en caso de que hubieran formado parte del procedimiento inicial» (a saber, las «modificaciones sustanciales» *lato sensu*), se cita en dicho considerando a título ilustrativo (tal como resulta de la utilización de los términos «en concreto»).

[20] En efecto, tal como observa acertadamente el Gobierno checo, en tal supuesto, incluso ante una modificación menor del valor de un acuerdo marco, el poder adjudicador debería examinar si esa modificación incumple alguno de los requisitos enunciados en el artículo 72, apartado 1, de la Directiva 2014/24, privando así de efecto útil a la excepción *de minimis* establecida en el apartado 2 de este artículo.

[21] Procede recordar, asimismo, que, según una jurisprudencia consolidada, toda excepción a las normas que tienen por finalidad garantizar la efectividad de los derechos reconocidos por el Tratado FUE en el sector de los contratos públicos debe ser objeto de una interpretación estricta y que la carga de la prueba de que se dan efectivamente las circunstancias excepcionales que justifican tal excepción incumbe a quien pretenda alegar la citada excepción (véase, en particular, la sentencia de 2 de octubre de 2008, Comisión/Italia, C-157/06, EU:C:2008:530, apartado 23 y jurisprudencia citada).

[22] Véase, en este sentido, la sentencia de 7 de diciembre de 2023, Obshtina Razgrad (C-441/22 y C-443/22, EU:C:2023:970), apartado 61 y jurisprudencia citada. El Tribunal de Justicia ha precisado, asimismo, que el objetivo específico de la excepción prevista en esta disposición consiste en introducir una cierta flexibilidad en la aplicación de las normas para responder de manera pragmática a un conjunto de situaciones extraordinarias (véase la sentencia de 3 de febrero de 2022, Advania Sverige y Kammarkollegiet, C-461/20, EU:C:2022:72, apartado 37).

[23] En efecto, para empezar, en la situación a que se refiere el artículo 72, apartado 1, letra a), de la Directiva 2014/24, el hecho de que las modificaciones estén previstas en los pliegos de la contratación impide que puedan violar los principios de transparencia y de igualdad de trato. A continuación, en la situación contemplada en el apartado 1, letra c), de ese artículo, el carácter imprevisible de las circunstancias y el efecto limitado de las modificaciones reducen la eventual conculcación de los citados principios. Por último, en la situación mencionada en el apartado 2 de dicho artículo, que es el supuesto que aquí nos interesa, el carácter *de minimis* de las modificaciones implica que la vulneración de dichos principios y del equilibrio general del contrato no sea significativa (véase, en este sentido, de La Rosa, S., *Droit européen de la commande publique*, 2.ª ed., Bruylant, Bruselas, 2021, p. 492). Según este autor, este supuesto es especialmente útil para incorporar el encarecimiento de determinados productos o los sobrecostes calculados de modo insuficiente en el momento de la adjudicación del contrato. Por consiguiente, en estos tres supuestos, ese mismo artículo excluye las modificaciones más importantes que afectan a la naturaleza global del contrato. En cambio, el legislador de la Unión consideró que esa limitación no era necesaria en las otras dos situaciones en las que se permite una modificación sustancial, a saber, por una parte, en el caso previsto en el artículo 72, apartado 1, letra d), de la Directiva 2014/24, relativo a las modificaciones «subjetivas» (es decir, la sustitución del contratista en determinadas circunstancias) que, evidentemente, no afectan al objeto ni al tipo de contrato, y, por otra parte, en el caso mencionado en el apartado 1, letra b), del citado artículo, que se refiere a las situaciones en las que, ante la necesidad de actividades adicionales, el cambio de contratista es imposible o desfavorable para el poder adjudicador y el aumento del precio no es superior al 50 % del valor del contrato inicial.

29. De ello se deduce que, incluso a la luz de los objetivos perseguidos por el artículo 72 de la Directiva 2014/24, los dos conceptos no pueden considerarse equivalentes y, en particular, que el concepto de «alteraciones de la naturaleza global» del contrato, aunque está incluido en el de «modificaciones sustanciales», se limita a las modificaciones sustanciales más significativas. [24]

30. En conclusión, considero que la excepción *de minimis* contemplada en el artículo 72, apartado 2, de la Directiva 2014/24 puede aplicarse cuando las modificaciones introducidas en el contrato, aunque sean sustanciales, no supongan una alteración de la naturaleza global del contrato. [25] Dicho esto, en los puntos siguientes, examinaré las modificaciones controvertidas a la luz de este último concepto.

Sobre la naturaleza de las modificaciones controvertidas

31. Según el órgano jurisdiccional remitente, las modificaciones controvertidas, que no eran previsibles sobre la base de la información contenida en el pliego de contratación inicial, no alcanzan el umbral *de minimis* fijado en el artículo 72, apartado 2, párrafo primero, incisos i) y ii), de la Directiva 2014/24. [26] Es preciso comprobar, por tanto, si esas modificaciones constituyen «alteraciones de la naturaleza global del contrato» en el sentido de ese artículo.

32. Si bien corresponde al órgano jurisdiccional remitente pronunciarse de manera definitiva sobre este aspecto apreciando los hechos del litigio principal, incumbe al Tribunal de Justicia ofrecerle indicaciones útiles al respecto.

33. En primer lugar, como he explicado antes, [27] las modificaciones controvertidas no suponen alteraciones de la naturaleza global del contrato por el mero hecho de ser calificadas eventualmente de «modificaciones sustanciales». [28]

[24] Esta distinción es importante asimismo a efectos de la carga de la prueba. Cuando se introducen alteraciones de la naturaleza global del contrato, puede presumirse que se trata de modificaciones sustanciales en el sentido del artículo 72, apartado 4, letra a), de la Directiva 2014/24 (véase el considerando 109 de esta), mientras que, en el caso de otras modificaciones, el interesado (en particular, un potencial licitador que habría podido participar en la contratación) debe demostrar que esas modificaciones habrían podido influir en el resultado del procedimiento [véase, en este sentido, Bogdanowicz, P., «Article 72 — Modification of Contracts during Their Term», en Caranta, R., y Sanchez-Graells, A. (dir.), *European Public Procurement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021, p. 795]. Según un autor (véase de La Rosa, S., *Droit européen de la commande publique*, 2.ª ed., Bruylant, Bruselas, 2021, p. 487), la referencia a la naturaleza global requiere considerar el equilibrio general del contrato y no apreciar *in concreto* la modificación de una cláusula considerada sustancial (véase, en este sentido, la nota 22 de las presentes conclusiones).

[25] Véanse, a este respecto, Bogdanowicz, P., «Article 72 — Modification of Contracts during Their Term», en Caranta, R., y Sanchez-Graells, A. (dir.), *European Public Procurement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021, p. 791, y de La Rosa, S., *Droit européen de la commande publique*, 2.ª ed., Bruylant, Bruselas, 2021, pp. 486 a 488. Este último autor pone como ejemplos la adición de nuevas prestaciones, la ampliación de una red o la modificación de la tabla de tarifas de las concesiones.

[26] Véase la nota 7 de las presentes conclusiones.

[27] Véanse, en particular, el punto 30 y la nota 14 de las presentes conclusiones.

[28] Debo señalar, además, que, según la Autoridad de Policía, los requisitos para determinar la existencia de una modificación sustancial no concurrían en el caso de autos. En efecto, en su opinión, dado que, de entre las situaciones contempladas en el artículo 72, apartado 4, letras a) a d), de la Directiva 2014/24, únicamente es pertinente, en principio, la enunciada en la letra a), existen motivos para dudar de que alguno de los tres supuestos enumerados en ese precepto corresponda a la situación del presente asunto. Efectivamente, el primer supuesto se refiere a las condiciones que habrían permitido la selección de candidatos distintos y afecta a los procedimientos restringidos y negociados; el segundo se refiere a las condiciones que habrían permitido la aceptación de una oferta distinta de la aceptada inicialmente, lo cual solo afecta a la modificación de las condiciones imperativas o del objeto del contrato, y el tercero se refiere a las condiciones que habrían atraído a más participantes en el procedimiento de contratación, lo cual resulta muy improbable en el presente asunto, ya que las condiciones retributivas se cambiaron en sentido desfavorable para el proveedor.

34. En segundo lugar, como se indica en el punto 21 de las presentes conclusiones, resulta del considerando 109 de la Directiva 2014/24 que el concepto de «alteraciones de la naturaleza global» del contrato incluye, en particular, las modificaciones del objeto o del tipo de contratación. [29]

35. A este respecto, no me parece, en principio, que el cambio del precio esté comprendido en este concepto, dado que las tres disposiciones que lo mencionan, o bien precisan que el valor pecuniario de las modificaciones carece de pertinencia, [30] o bien fijan ellas mismas umbrales para la aplicación de la excepción. [31] Así pues, en este contexto, me limitaré a constatar que, por una parte, las modificaciones controvertidas no constituyen una simple modificación de la retribución del servicio que es objeto de los acuerdos marco controvertidos. En efecto, la modificación sustancial del radio dentro del cual se aplica el precio fijo (que pasó de 10 a 50 kilómetros) y el aumento significativo de ese precio fijo (que pasó de 0 a 4 500 SEK, aproximadamente 450 euros) modificaron profundamente la estructura de la retribución, lo que dio lugar, en esencia, a pasar a un sistema de retribución basado principalmente no ya en un precio variable, sino en un precio fijo. Por otra parte, como señala el órgano jurisdiccional remitente, estas modificaciones acarrearon, no obstante, para uno de los proveedores, una disminución marginal del valor total del contrato. [32]

36. En conclusión, considero que el artículo 72, apartado 2, de la Directiva 2014/24 debe interpretarse en el sentido de que una modificación del modelo de retribución establecido en un acuerdo marco adjudicado inicialmente sobre la base del criterio del precio más bajo ofrecido, por la que se altera la relación entre el precio fijo y el precio variable y se ajustan al mismo tiempo los niveles de los precios de modo que el valor total del contrato solo cambia de forma marginal, únicamente puede tener como consecuencia alterar la naturaleza global del acuerdo marco si esa modificación puede ocasionar cambios del objeto o del tipo de contrato, con independencia de si tal modificación está comprendida en el concepto más amplio de «modificaciones sustanciales» previsto en el artículo 72, apartados 1, letra e), y 4, de dicha Directiva.

[29] Véase la nota 16 de las presentes conclusiones. Según la doctrina, una modificación significativa de la duración del contrato podría constituir también tal supuesto, en particular en el caso de que un contrato de duración determinada sea transformado en un contrato de duración indefinida [véase, en este sentido, Bogdanowicz, P., «Article 72 — Modification of Contracts during Their Term», en Caranta, R., y Sanchez-Graells, A. (dir.), *European Public Procurement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021, p. 784], lo cual, sin embargo, carece de pertinencia en el caso de autos.

[30] Véase, en relación con las modificaciones previstas en los pliegos iniciales de la contratación, el artículo 72, apartado 1, letra a), de la Directiva 2014/24.

[31] Véase, en lo que se refiere a las modificaciones debidas a circunstancias imprevisibles, el artículo 72, apartado 1, letra c), de la Directiva 2014/24 y, en lo que atañe a las modificaciones *de minimis*, el artículo 72, apartado 2, de esta.

[32] A este respecto, he de señalar que una modificación que no afecte al resultado del procedimiento o no cambie el equilibrio económico del contrato a favor del adjudicatario del contrato no constituye una modificación sustancial del contrato a efectos del artículo 72, apartado 4, de la Directiva 2014/24 (véase, asimismo, en este sentido, la sentencia de 19 de junio de 2008, pressetext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, apartado 37). Además, se ha sostenido que, si el cambio favorece al poder adjudicador, esa situación no genera un riesgo de falseamiento de la competencia, excepto en casos particulares (véase, en este sentido, en particular, Hartlev, K., y Liljenbøl, M. W., «Changes to Existing Contracts under the EU Public Procurement Rules and the Drafting of Review Clauses to Avoid the Need for a New Tender», *Public Procurement Law Review*, vol. 2, 2013, p. 56).

Conclusión

37. A la vista de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión prejudicial planteada por el Högsta förvaltningsdomstolen (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Suecia) del siguiente modo:

«El artículo 72, apartado 2, de 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,

debe interpretarse en el sentido de que

una modificación del modelo de retribución establecido en un acuerdo marco adjudicado inicialmente sobre la base del criterio del precio más bajo ofrecido, por la que se altera la relación entre la tarifa fija y la tarifa variable y se ajustan al mismo tiempo los niveles de los precios de modo que el valor total del contrato solo cambia de forma marginal, únicamente puede tener como consecuencia alterar la naturaleza global del acuerdo marco si esa modificación puede ocasionar cambios del objeto o del tipo de contrato, con independencia de si tal modificación está comprendida en el concepto más amplio de "modificaciones sustanciales" previsto en el artículo 72, apartados 1, letra e), y 4, de dicha Directiva.»