

Edición provisional

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 16 de octubre de 2025 (*)

« Procedimiento prejudicial — Contratos públicos — Directiva 2014/24/UE — Artículo 72 — Modificación de un acuerdo marco durante su ejecución — Valor de la modificación inferior a los valores indicados en el artículo 72, apartado 2 — Modificación del modelo de retribución de un acuerdo marco — Modificación sustancial de un acuerdo marco — Modificación de la naturaleza global de un acuerdo marco »

En el asunto C-282/24,

que tiene por objeto una petición de **decisión prejudicial** planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Högsta förvaltningsdomstolen (**Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Suecia**), mediante resolución de 18 de abril de 2024, recibida en el Tribunal de Justicia el 23 de abril de 2024, en el procedimiento entre

Polismyndigheten

y

Konkurrensverket,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. C. Lycourgos (Ponente), Presidente de Sala, y la Sra. O. Spineanu-Matei y los Sres. S. Rodin, N. Piçarra y N. Fenger, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Rantos;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Polismyndigheten, por los Sres. M. Ehn y K. Pedersen, advokater;
- en nombre de la Konkurrensverket, por las Sras. M. Andersson Müller y M. Östman, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno checo, por la Sra. L. Halajová y los Sres. M. Smolek y J. Vlácil, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno estonio, por la Sra. M. Kriisa, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. A. Biolan, C. Faroghi, L. Malferrari y G. Wils, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de abril de 2025;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del 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 (DO 2014, L 94, p. 65).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre la Polismyndigheten (Autoridad de Policía, Suecia) y la Konkurrensverket (Agencia de la Competencia, Suecia), en relación con la solicitud de esta de que se imponga a la Autoridad de Policía una multa por haber modificado acuerdos marco relativos al remolque de vehículos sin haber iniciado un nuevo procedimiento de licitación.

Marco jurídico

3 Los considerandos 107 y 109 de la Directiva 2014/24 están redactados en los términos siguientes:

«(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 [...]. 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 contratación. 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 periodo 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.»

4 El artículo 72 de esta Directiva dispone:

«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 objeto eludir las disposiciones de 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;
- b) que la modificación altere el equilibrio económico del contrato o del acuerdo marco en beneficio del contratista de una manera que no estaba prevista en el contrato o acuerdo marco inicial;
- c) que la modificación amplíe de forma importante el ámbito del contrato o del acuerdo marco;
- d) que el contratista inicialmente designado como adjudicatario por el poder adjudicador sea sustituido por un nuevo contratista en circunstancias distintas de las previstas en el apartado 1, letra d).

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.»

Litigio principal y cuestión prejudicial

5 En 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 debían indicar un precio fijo para el encargo en el que el lugar de recogida del vehículo se encontrara dentro un radio de 10 kilómetros desde el lugar en el que el vehículo debía ser devuelto después y, para el transporte fuera de ese radio, un precio adicional por kilómetro para el resto del trayecto. El pliego de contratación establecía que los precios debían aplicarse sin cambios durante todo el período de vigencia del contrato.

6 A principios de 2021, la referida licitación finalizó con la celebración de dos acuerdos marco, uno de ellos con Lidköpings Biltjänst Hyr AB.

7 Durante el año 2021, la Autoridad de Policía acordó con los dos adjudicatarios interesados modificar las condiciones de retribución previstas en esos dos acuerdos marco, con el fin de equilibrar la distribución de los costes entre las diferentes zonas de policía, sin aumentar el valor contractual total de esos dos acuerdos marco. Por un lado, el radio de los servicios por los que se adeudaba únicamente un precio fijo se incrementó de 10 a 50 kilómetros. Por otro lado, se modificaron los precios inicialmente acordados. Más concretamente, por lo que respecta a Lidköpings Biltjänst Hyr, el precio fijo por servicio pasó de 0 a 4 500 coronas suecas (SEK) (de 0 a 400 euros, aproximadamente) y el precio por kilómetro pasó, para algunos transportes, de 185 a 28 SEK (de 16,5 a 2,5 euros, aproximadamente) y, para otros, de 275 a 55 SEK (de 24,5 a 5 euros, aproximadamente). La Autoridad de Policía

concluyó que la aplicación de este nuevo modelo de retribución había dado lugar a una reducción marginal de la retribución total de Lidköpings Biltjänst Hyr en comparación con la que se habría pagado con arreglo al modelo de retribución inicialmente previsto.

- 8 La Agencia de la Competencia solicitó al Förvaltningsrätten i Stockholm (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo de Estocolmo, Suecia) que impusiera a la Autoridad de Policía una multa por haber modificado los acuerdos marco relativos al remolque de vehículos sin haber iniciado un nuevo procedimiento de contratación. Ese órgano jurisdiccional estimó dicha solicitud e impuso a la Autoridad de Policía una multa de 1 200 000 SEK (aproximadamente 106 650 euros), debido a que, si las modificaciones objeto del litigio principal hubieran figurado en la licitación inicial, habrían podido dar lugar a la participación de otros licitadores o a la selección de otra oferta, de modo que tales modificaciones debían considerarse sustanciales. Por la misma razón, dicho órgano jurisdiccional consideró que estas modificaciones alteraban la naturaleza global del acuerdo marco celebrado con Lidköpings Biltjänst Hyr.
- 9 La Autoridad de Policía recurrió esa sentencia ante el Kammarrätten i Stockholm (Tribunal de Apelación de lo Contencioso-Administrativo de Estocolmo, Suecia). Este órgano jurisdiccional desestimó el recurso de apelación, confirmando, en esencia, los fundamentos de Derecho de dicha sentencia.
- 10 La Autoridad de Policía interpuso recurso de casación ante el Högsta förvaltningsdomstolen (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Suecia), que es el órgano jurisdiccional remitente, alegando, en particular, que el criterio adoptado en la sentencia del Kammarrätten i Stockholm (Tribunal de Apelación de lo Contencioso-Administrativo de Estocolmo) no era adecuado para apreciar la existencia de una alteración de la naturaleza global del acuerdo marco celebrado con Lidköpings Biltjänst Hyr.
- 11 El órgano jurisdiccional remitente señala que, según el cálculo efectuado por la Autoridad de Policía, el valor de las modificaciones introducidas en dicho acuerdo marco es inferior a los valores indicados en el artículo 72, apartado 2, de la Directiva 2014/24. Por lo tanto, es necesario determinar si puede considerarse que estas modificaciones han alterado la naturaleza global de dicho acuerdo marco.
- 12 Ese órgano jurisdiccional considera que, si bien la jurisprudencia del Tribunal de Justicia contiene precisiones sobre el concepto de «modificación sustancial» de un contrato, este último aún no ha examinado la regulación de las modificaciones de escaso valor prevista en dicho artículo 72, apartado 2, que no tiene su origen en dicha jurisprudencia, y, en particular, no se ha pronunciado sobre el concepto de alteración de la naturaleza global de un contrato.
- 13 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]?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 14 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 72, apartado 2, de la Directiva 2014/24 debe interpretarse en el sentido de que la modificación del modelo de retribución previsto en un acuerdo marco celebrado sobre la base del criterio de adjudicación del precio más bajo —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 de ese acuerdo marco solo cambia de forma marginal— debe considerarse una alteración de la naturaleza global de dicho acuerdo marco, en el sentido de dicha disposición.
- 15 El artículo 72, apartado 5, de la Directiva 2014/24 establece que será prescriptivo iniciar un nuevo procedimiento de contratación para introducir en las disposiciones de un acuerdo marco, durante su período de vigencia, modificaciones distintas de las previstas en el artículo 72, apartados 1 y 2, de dicha Directiva.
- 16 El artículo 72, apartado 1, de la Directiva 2014/24 enumera cinco supuestos en los que los acuerdos marco podrán modificarse sin necesidad de iniciar un nuevo procedimiento de contratación. En particular, el artículo 72, apartado 1, letra e), de esa Directiva permite tal modificación cuando esta, con independencia de su valor, no sea sustancial, a los efectos del artículo 72, apartado 4, de dicha Directiva.
- 17 El artículo 72, apartado 2, de la misma Directiva dispone que, sin necesidad de comprobar si se cumplen o no las condiciones enunciadas en el artículo 72, apartado 4, letras a) a d), de esta, los acuerdos marco también podrán modificarse sin necesidad de un nuevo procedimiento de contratación si el valor de la modificación es inferior a los dos valores fijados en dicho artículo 72, apartado 2, incisos i) y ii). No obstante, dicho artículo 72, apartado 2, precisa, en su párrafo segundo, que tal modificación no podrá alterar la naturaleza global del acuerdo marco de que se trate.
- 18 Para determinar el alcance del concepto de alteración de la naturaleza global de un acuerdo marco, en el sentido del artículo 72, apartado 2, de la Directiva 2014/24, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, procede interpretar esa disposición teniendo en cuenta no solo su tenor, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (véanse las sentencias de 17 de noviembre de 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, apartado 12, y de 1 de agosto de 2025, Tradeinn Retail Services, C-76/24, EU:C:2025:593, apartado 25).
- 19 Por lo que respecta, en primer lugar, al tenor del artículo 72, apartado 2, de la Directiva 2014/24, es preciso subrayar, por un lado, que este no contiene una definición del concepto de alteración de la naturaleza global de un acuerdo marco.
- 20 Por lo tanto, y dado que ninguna otra disposición de esta Directiva contiene tal definición, procede determinar el significado y el alcance de dicha expresión conforme a su sentido habitual en el lenguaje corriente (véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de julio de 2020, AFMB y otros, C-610/18, EU:C:2020:565, apartado 52, y de 19 de junio de 2025, CeramTec, C-17/24, EU:C:2025:455, apartado 53).
- 21 Pues bien, 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.
- 22 Por otro lado, el artículo 72, apartado 2, de la Directiva 2014/24 establece que esta disposición se aplicará «sin necesidad de comprobar si se cumplen o no las condiciones enunciadas en el apartado 4, letras a) a d)».
- 23 A este respecto, procede señalar que, de conformidad con el artículo 72, apartado 4, de dicha Directiva, debe considerarse que una modificación que cumple una de esas condiciones tiene carácter sustancial. Por consiguiente, la inclusión, en el artículo 72, apartado 2, de dicha Directiva, de la precisión mencionada en el apartado anterior indica que el legislador de la Unión había estimado que la cuestión de si una modificación de un acuerdo marco es o no sustancial no es decisiva para determinar si esa modificación altera la «naturaleza global» de ese acuerdo marco, en el sentido del párrafo segundo de esta última disposición.
- 24 En particular, dado que el artículo 72, apartado 4, letra a), de la Directiva 2014/24 se refiere específicamente a las modificaciones que introducen 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, la circunstancia de que una modificación introduzca tales condiciones en un acuerdo marco no puede lógicamente impedir, como tal, que dicha modificación se lleve a cabo sobre la base del artículo 72, apartado 2, de dicha Directiva.

- 25 Por lo que respecta, en segundo lugar, al contexto en el que se inscribe el artículo 72, apartado 2, de la Directiva 2014/24, procede señalar que del artículo 72, apartado 5, de esta Directiva se desprende que dicho artículo 72, apartado 2, constituye una excepción al principio según el cual un acuerdo marco no debe sufrir modificaciones sin seguir un nuevo procedimiento de contratación, de modo que la facultad de modificación enunciada en el citado artículo 72, apartado 2, debe ser objeto de interpretación estricta [véanse, por analogía, las sentencias de 4 de junio de 2009, Comisión/Grecia, C-250/07, EU:C:2009:338, apartado 35, y de 28 de octubre de 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Extradición y *non bis in idem*), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, apartado 120].
- 26 Dicho esto, en primer término, es cierto que el párrafo primero del considerando 107 de la Directiva 2014/24 declara que es obligatorio un nuevo procedimiento de contratación cuando se introducen en el contrato inicial cambios fundamentales, en particular, si las modificaciones en cuestión introducen condiciones que, si hubieran formado parte del procedimiento inicial, habrían influido en su resultado.
- 27 De este modo, el legislador de la Unión se refirió implícitamente a una solución consagrada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a situaciones anteriores a la aplicación de la Directiva 2014/24, de la que se desprendería que el poder adjudicador no podía introducir en las estipulaciones de un contrato modificaciones que implicasen que tales estipulaciones presentarían características sustancialmente diferentes de las del contrato inicial y que concurre esta circunstancia, en particular, cuando las modificaciones previstas puedan llevar a que se reconsidere la adjudicación de dicho contrato, en el sentido de que, si las modificaciones se hubieran incluido en la documentación que regía el procedimiento inicial de adjudicación del contrato, o bien se habría seleccionado otra oferta, o bien habrían podido participar otros licitadores (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de junio de 2008, presstext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, apartados 34 y 35, y de 7 de septiembre de 2016, Finn Frogne, C-549/14, EU:C:2016:634, apartado 28).
- 28 No obstante, si bien del párrafo primero del considerando 107 de la Directiva 2014/24 se desprende que el legislador de la Unión quiso tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, de ello no se deduce que tuviera la intención de codificar sistemáticamente dicha jurisprudencia.
- 29 Pues bien, el párrafo segundo de dicho considerando matiza la indicación mencionada en su párrafo primero que se recuerda en el apartado 26 de la presente sentencia al precisar que «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».
- 30 De este modo, el legislador de la Unión manifestó su voluntad de reconocer una amplia posibilidad de realizar, de forma simplificada, modificaciones que requerirían normalmente seguir un nuevo procedimiento, siempre que tales modificaciones se mantengan por debajo de determinados umbrales de valor, aun cuando tal posibilidad no se derivara de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a situaciones anteriores a la aplicación de la Directiva 2014/24.
- 31 En segundo término, el considerando 109 de dicha Directiva, que se refiere a las modificaciones reguladas por el artículo 72, apartado 1, letra c), de esta que están supeditadas al requisito de no alterar la naturaleza global del contrato o del acuerdo marco de que se trate, cita como ejemplo de modificaciones «que tiene[n] como resultado una alteración de la naturaleza de la contratación global» la sustitución de las obras, los suministros o los servicios objeto del contrato por otros diferentes, así como la modificación fundamental del tipo de contrato de que se trate.
- 32 A este respecto, es preciso señalar que, si bien los ejemplos citados por el legislador de la Unión no son exhaustivos, no es menos cierto que estos se refieren exclusivamente a modificaciones que transforman el contrato de que se trata, cuyo alcance supera así al de las modificaciones sustanciales contempladas en el artículo 72, apartado 4, de la Directiva 2014/24.
- 33 Además, si bien el considerando 109 de esa Directiva presenta estos ejemplos como constitutivos de casos en los que cabe presumir que la modificación en cuestión podría influir en el resultado del contrato de que se trate, no cabe deducir de ellos que deba considerarse que toda modificación que tenga tal efecto implica una alteración global de la naturaleza de dicho contrato.
- 34 En tercer término, de la comparación de los apartados 1, 2 y 4 del artículo 72 de la Directiva 2014/24 se desprende que el legislador de la Unión optó por utilizar expresiones distintas para referirse, por un lado, a las modificaciones que alteran la naturaleza global de un acuerdo marco y, por otro, a las modificaciones sustanciales de este.
- 35 Por lo demás, habida cuenta de la estructura del artículo 72 de la Directiva 2014/24, una interpretación de esta disposición que asimile los conceptos de modificaciones sustanciales y de modificaciones que alteran la naturaleza global de un contrato o de un acuerdo marco privaría de todo efecto útil al artículo 72, apartados 1, letras a) y c), y 2, de esta Directiva.
- 36 En efecto, por un lado, del artículo 72, apartado 1, letra e), de la Directiva 2014/24 se desprende que puede efectuarse cualquier modificación no sustancial, cualquiera que sea su valor, sin necesidad de iniciar un nuevo procedimiento de contratación. Por otro lado, del propio tenor de los apartados 1, letras a) y c), y 2 del artículo 72 de esa Directiva se desprende que estas últimas disposiciones no son aplicables a modificaciones que alteren la naturaleza global del contrato o del acuerdo marco de que se trate. Por lo tanto, si debiera entenderse que este último requisito implica que la aplicación de estas últimas disposiciones solo permite la adopción de modificaciones de carácter no sustancial, estas mismas disposiciones permitirían exclusivamente modificaciones de contratos o de acuerdos marco que, en cualquier caso, podrían efectuarse en virtud del artículo 72, apartado 1, letra e), de dicha Directiva.
- 37 Tal interpretación sería tanto menos coherente con la estructura del artículo 72 de la misma Directiva cuanto que los apartados 1, letras a) y c), y 2 de este artículo 72 establecen, cada uno de ellos, condiciones específicas que se añaden a la inexistencia de alteración de la naturaleza global del contrato o del acuerdo marco de que se trate, condiciones que carecerían de toda utilidad si se siguiera dicha interpretación.
- 38 Por lo que respecta, en tercer lugar, a los objetivos de la Directiva 2014/24, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el artículo 72 de esta Directiva, al regular las condiciones en las que pueden modificarse los contratos o los acuerdos marco durante su vigencia, tiene por objeto garantizar el respeto de los principios de igualdad de trato y de transparencia, al mismo tiempo que introduce cierta flexibilidad en la aplicación de las normas que regulan los contratos y los acuerdos marco, con el fin de permitir a los poderes adjudicadores responder de manera pragmática a las situaciones a las que se enfrentan durante la ejecución de los contratos y de los acuerdos marco (véanse, en este sentido, las sentencias de 3 de febrero de 2022, Advania Sverige y Kammarkollegiet, C-461/20, EU:C:2022:72, apartados 32 y 37, y de 7 de diciembre de 2023, Obshtina Razgrad, C-441/22 y C-443/22, EU:C:2023:970, apartado 61).
- 39 Por otra parte, de la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la contratación pública, de 20 de diciembre de 2011 [COM(2011) 896 final], que dio lugar a la adopción de la Directiva 2014/24, se desprende que la adopción de las normas ahora enunciadas en su artículo 72 tenía por objeto, en particular, autorizar la aplicación de «una solución pragmática para tratar las circunstancias imprevistas que exigen la adaptación de un contrato público durante su período de vigencia».
- 40 Pues bien, como ha señalado el Abogado General en el punto 28 de sus conclusiones, los supuestos mencionados en el artículo 72, apartados 1, letras a) y c), y 2, de la Directiva 2014/24 se caracterizan por el hecho de que se refieren a casos particulares, en los que la modificación prevista solo

puede incidir en menor medida en el respeto de los principios de igualdad de trato y de transparencia, de modo que esos casos pueden quedar sujetos a un régimen más flexible.

- 41 De estas consideraciones se desprende 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.
- 42 De ello se deduce que la mera circunstancia de que una modificación habría podido influir en el resultado del procedimiento inicial de adjudicación del acuerdo marco de que se trate, si se hubiera incluido en la documentación que regía ese procedimiento —circunstancia que corresponde a la condición establecida en el artículo 72, apartado 4, letra a), de la Directiva 2014/24—, no basta, como tal, para apreciar que esa modificación altera la naturaleza global del referido acuerdo marco.
- 43 Por lo que respecta, más concretamente, a una modificación del modelo de retribución de un acuerdo marco, es preciso subrayar que el artículo 72, apartado 1, letras a) y c), de la Directiva 2014/24 establece expresamente la posibilidad de introducir una modificación del precio de un contrato o de un acuerdo marco, siempre que dicha modificación no altere la naturaleza global del contrato o del acuerdo marco de que se trate.
- 44 Por lo tanto, dado que estas disposiciones excluyen expresamente las modificaciones de precios que den lugar a la alteración de la naturaleza global del contrato o del acuerdo marco de que se trate, considerar que una modificación limitada del precio de un contrato o de un acuerdo marco constituye, en cualquier circunstancia, una alteración de esa índole privaría de todo efecto a los mecanismos de adaptación de ese precio expresamente establecidos por el legislador de la Unión en las referidas disposiciones.
- 45 Por otra parte, si bien el artículo 72, apartado 2, de la Directiva 2014/24 no hace referencia expresa a la posibilidad de modificar el precio de un contrato o de un acuerdo marco, esta disposición solo admite modificaciones de un valor limitado, lo que permite limitar los efectos de una modificación de ese precio sobre el equilibrio del acuerdo marco de que se trate.
- 46 Pues bien, una modificación del modelo de retribución de un acuerdo marco que implique una modificación marginal del valor total de dicho acuerdo marco no puede implicar, en ningún caso, un cambio fundamental del objeto de dicho acuerdo marco o, en principio, del tipo de acuerdo marco de que se trate.
- 47 Por el contrario, no cabe excluir por completo que, en circunstancias excepcionales, una modificación del modelo de retribución que implique un cambio marginal del valor total de un acuerdo marco, como una modificación drástica de la importancia relativa de la tarificación fija y de la tarificación variable, pueda dar lugar a una alteración fundamental del equilibrio de dicho acuerdo marco y, por tanto, a una alteración de la naturaleza global de dicho acuerdo marco.
- 48 Así sucederá cuando la revisión del modelo de retribución del acuerdo marco de que se trate implique un trastoque de la estructura general de este que lleve a colocar al adjudicatario o a los adjudicatarios de dicho acuerdo marco en una situación claramente más favorable que la que habría resultado de la aplicación del modelo de retribución inicialmente acordado, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente en el litigio principal, tomando en consideración todas las circunstancias pertinentes.
- 49 Habida cuenta de todo lo anterior, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 72, apartado 2, de la Directiva 2014/24 debe interpretarse en el sentido de que la modificación del modelo de retribución previsto en un acuerdo marco celebrado sobre la base del criterio de adjudicación del precio más bajo —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 de ese acuerdo marco solo cambia de forma marginal— no debe considerarse una alteración de la naturaleza global de dicho acuerdo marco, en el sentido de dicha disposición, excepto si la modificación del modelo de retribución del mismo acuerdo marco da lugar a una alteración fundamental de su equilibrio.

Costas

- 50 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

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

la modificación del modelo de retribución previsto en un acuerdo marco celebrado sobre la base del criterio de adjudicación del precio más bajo —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 de ese acuerdo marco solo cambia de forma marginal— no debe considerarse una alteración de la naturaleza global de dicho acuerdo marco, en el sentido de dicha disposición, excepto si la modificación del modelo de retribución del mismo acuerdo marco da lugar a una alteración fundamental de su equilibrio.

Firmas