

“Este documento se ha obtenido directamente del original que contenía la firma auténtica y, para evitar el acceso a datos personales protegidos, se ha ocultado el código que permitiría comprobar el original.”

INFC- 2026/229

S.J.- 16/2026

Se ha recibido en el Servicio Jurídico una petición de informe en relación con la propuesta de modificación nº 1 del contrato denominado: **«suministro de raciones de comida y bebidas autocalentables para el personal del cuerpo de bomberos de la Comunidad de Madrid»**.

A la vista de la documentación obtenida del programa NEXUS y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1 b) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, y en el artículo 122.7 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, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.

El día 4 de febrero de 2026, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior ha formulado la petición de informe referenciada. Del programa Nexus se ha obtenido la siguiente documentación:

- a) Borrador de la resolución de modificación; objeto de informe.
- b) Borrador del documento de formalización de la modificación propuesta del contrato de suministro.
- c) Informe justificativo de la necesidad y conveniencia de la modificación del contrato, firmado por el jefe de Área de Medios Técnicos, el 29 de enero de 2026.

- d) Documento denominado “Anuncio de modificación” que reproduce el informe justificativo reseñado en el punto anterior.
- e) Propuesta de modificación del contrato, firmada por el director general de Emergencias, el 2 de febrero de 2026.
- f) Notificación a la empresa adjudicataria, Viena Repostería Capellanes S.A., de la propuesta de modificación del contrato, firmada por el director general de Emergencias, el 26 de enero de 2026.
- g) Escrito de aceptación del modificado del contrato dirigido por la empresa adjudicataria a la ASEM 112, firmado por la apoderada de la referida mercantil el 26 de enero de 2026.

SEGUNDO.

El día 16 de febrero de 2026 se recibe informe justificativo de la necesidad de la modificación, firmado el 13 de febrero de 2026 por el jefe de Área de Medios Técnicos.

Examinados tales antecedentes, procede formular las siguientes:

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. – SOBRE LA MODIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS.

De conformidad con los artículos 190, 203 a 207 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP, en lo sucesivo) entre las prerrogativas de la Administración Pública se encuentra la de modificar los contratos por razones de interés público y para atender a causas imprevistas, justificando debidamente su necesidad en el expediente, sin que tales modificaciones puedan afectar a las condiciones esenciales del contrato.

Así, al amparo del artículo 203 de la LCSP:

“1. Sin perjuicio de los supuestos previstos en esta Ley respecto a la sucesión en la persona del contratista, cesión del contrato, revisión de precios y ampliación del plazo de ejecución, los contratos administrativos solo podrán ser modificados por razones de interés público en los casos y en la forma previstos en esta Subsección, y de acuerdo con el procedimiento regulado en el artículo 191, con las particularidades previstas en el artículo 207.

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

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

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

En cualesquiera otros supuestos, si fuese necesario que un contrato en vigor se ejecutase en forma distinta a la pactada, deberá procederse a su resolución y a la celebración de otro bajo las condiciones pertinentes, en su caso previa convocatoria y sustanciación de una nueva licitación pública de conformidad con lo establecido en esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 213 respecto de la obligación del contratista de adoptar medidas que resulten necesarias por razones de seguridad, servicio público o posible ruina.

3. Las modificaciones del contrato deberán formalizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 153, y deberán publicarse de acuerdo con lo establecido en los artículos 207 y 63”.

La ley distingue, pues, entre modificaciones previstas y no previstas en la documentación que rige la licitación. En este caso, se justifica que se trata de una modificación prevista en el pliego, por lo que ha de ajustarse al artículo 204 de la LCSP.

En cuanto al procedimiento, hay que atender a los artículos 191 y 207 de la LCSP.

Expuesto el marco normativo, analizaremos el supuesto planteado. Como se colige de la regulación indicada, y así se desprende de las resoluciones de diversos órganos administrativos, (a título ilustrativo, nos referimos al Dictamen 292/2014, de 29 de abril, del Consejo de Andalucía) y judiciales (Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón 227/2017, de 7 de junio – recurso 140/2015) las modificaciones de los contratos administrativos han de someterse a dos tipos de requisitos: formales y materiales. Estos últimos, relativos a la causa que fundamenta la modificación y al límite cuantitativo.

SEGUNDA. - REQUISITOS SUSTANTIVOS DE LA MODIFICACIÓN PROPUESTA.

La modificación proyectada se justifica, de acuerdo a lo señalado en el informe firmado por el jefe de Área de Medios Técnicos el 13 de febrero de 2026, en los siguientes términos:

“Dada la necesidad de contar con la prestación objeto del expediente A/SUM-034619/2023, y puesto que la ejecución se está desarrollando de manera satisfactoria para la Administración, se tramitó la primera prórroga del contrato en los siguientes términos conforme a lo estipulado en la Cláusula 1.16 del PCAP referida al plazo de ejecución del contrato que permite una duración incluidas las prórrogas de 60 meses,

(...)

Una vez descrita la tramitación del expediente y de la primera prórroga del expediente A/SUM-034619/2023, se propone una modificación de este expediente de contratación, la número 1, como consecuencia del incremento de efectivos del Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid y por el incremento de actividad en los centros de los Parques de Bomberos de la Comunidad de Madrid.”

Continúa el referido informe señalando:

“Incremento de efectivos del Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid (CBCM)

El presupuesto base de licitación del expediente de contratación A/SUM-034619/2023 se efectuó en base al número de raciones y bebidas autocalentables para un dimensionado de efectivos del CBCM existente durante la tramitación del expediente, 1.580 efectivos. La incorporación en marzo de 2025 del Parque de Bomberos de Fuenlabrada a la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 (ASEM112) implicó que los 68 efectivos que prestaban servicio en referido parque pasaran a formar parte del CBCM. Así mismo, en 2026 está prevista la incorporación de 267 nuevos efectivos a este Cuerpo. Este incremento de efectivos va ligado a un incremento de raciones y bebidas autocalentables para avituallar al personal interviniente en la atención de emergencias que requieran la presencia prolongados de los mismos.”

Posteriormente, el informe se refiere al incremento de actividad en los centros de los parques de bomberos de la Comunidad de Madrid. Para intentar justificar la concurrencia de este supuesto de modificación, el documento describe el incremento de actividad que se ha producido a lo largo del año 2025, respecto del anterior año 2024. Sin embargo, el informe únicamente se refiere a la situación pretérita, sin justificar que esta necesidad persista durante el restante periodo de ejecución del contrato. En este sentido, el expediente no incorpora ningún dato, información o previsión sobre el incremento de actividad en los ejercicios 2026 o 2027. La justificación alude a un expediente de convalidación de gasto al que nos referiremos a continuación como circunstancia acreditativa del incremento de actividad durante el expirado ejercicio del año 2025.

A continuación, el informe analizado confunde ambos supuestos de modificación contractual, entrelazándolos sin relación con los antecedentes de hecho anteriores. Así, el primer párrafo de la página 5, alude a ambos supuestos como si fueran coincidentes, señalando que:

“En virtud del significativo incremento en el número de raciones de comidas y bebidas para avituallar al personal interviniente en el mismo, provocado por el incremento de efectivos del Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid (CBCM) y por el incremento de actividad en los centros de los Parques de Bomberos de la Comunidad de Madrid, en particular la evaluación creciente en la frecuencia anual de grandes incendios, y para evitar que se repita la insuficiencia de crédito asignado a este expediente para afrontar los suministros en cuestión, se propone la modificación del contrato (...)” (los subrayados son nuestros).

Por otro lado, el apartado 20 de la cláusula 1 del PCAP dispone determinados supuestos de modificaciones contractuales, entre las que se incluyen las siguientes:

“- Condiciones en que podrán efectuarse: por un incremento de actividad y/o de efectivos en el Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid, motivada por la apertura de nuevos parques de bomberos, por incremento de personal adscrito a la Dirección General de Emergencias, por incremento de la propia actividad de los centros o por la modificación de los procedimientos operativos del Cuerpo de Bomberos (...)” (los subrayados son nuestros).

A la vista del informe justificativo de la necesidad del modificado, entendemos que concurre la primera de las causas invocadas: el incremento del personal adscrito al Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid. No así en relación al incremento de actividad ya que únicamente alude al aumento ya producido en los dos ejercicios anteriores (2024 y 2025), sin consideración al restante periodo de ejecución del contrato.

Si bien la concurrencia del primer supuesto permite acudir a la modificación prevista en la cláusula 1. 20ª del pliego, se recomienda revisar el informe justificativo, bien para limitarlo a la causa acreditada, o bien complementando la justificación sobre un eventual incremento de actividad que se refiera a la ejecución pendiente de las prestaciones.

Por otro lado, el artículo 204. 1º de la LCSP exige que la modificación prevista en los pliegos respete el límite cuantitativo consistente en que no supere “*un máximo del veinte por ciento del precio inicial*” del contrato.

Este precepto transpone al ordenamiento español el artículo 72 de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública (en lo sucesivo, la Directiva 2014/24/UE), el cual establece en su apartado 1º, letra c) iii), que la modificación debe cumplir, entre otras, la siguiente condición:

“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;”

El legislador español ha introducido un requisito adicional y más restrictivo, al reducir al 20% dicho porcentaje para el caso de las modificaciones previstas en los pliegos.

En el caso informado, tal y como recoge el informe justificativo, habiendo sido adjudicado el contrato por un importe de 53.014’50 euros, el límite mencionado se fija en 10.602’90 euros.

Para el cálculo de las modificaciones que superen este porcentaje, la doctrina administrativa y jurisprudencia coinciden en que su cuantía debe determinarse de forma global, esto supone, en palabras del informe nº 4/2019, de 25 de febrero de 2020, de la Junta Superior de Contratación de la Comunidad Valenciana, que:

“(…) la expresión precio inicial, respecto a las modificaciones específicas de los contratos de obras, se pronunció de la siguiente forma: La utilización del término «precio del contrato inicial» obedece a que el límite se refiere al importe de la repercusión presupuestaria para la administración (incremento del gasto) y a la existencia de crédito adecuado y suficiente para

su financiación, respectivamente. Pero en ambos supuestos la LCSP se está refiriendo al precio del contrato establecido en su adjudicación y formalización, antes de que pueda haber experimentado ninguna modificación o revisión” (los subrayados son nuestros).

Sobre qué operaciones deben considerarse a los efectos de determinar si se ha sobrepasado o no dicho límite, el informe nº 30/2024, de 24 de octubre, de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Cataluña, estableció, si bien respecto de las modificaciones no previstas en el pliego, que:

“La limitación recogida por el legislador interno es más extensa que la recogida por el legislador comunitario, de manera que el alcance de las posibles modificaciones es más reducido, ya que la LCSP establece que para el cálculo de este porcentaje se tengan que computar todas las modificaciones no previstas que se acuerden, consideradas no sólo aisladamente, sino también en su conjunto –de manera que si se acordaran dos modificaciones cada una de las cuales, por separado, no incrementara el precio inicial en más del límite del 50%.

Debe señalarse que la limitación establecida en la LCSP hace referencia al verbo “alterar” y la norma europea al verbo “incrementar”. Hay que tener en cuenta que el término “alteración” utilizado por la LCSP constituye otra manifestación del carácter más restrictivo del régimen jurídico de las modificaciones no previstas de nuestro derecho interno que el regulado a la Directiva 2014/24/UE –como también sucede con el de las modificaciones previstas–, Como ya indicó esta Junta Consultiva en el Informe 1/2019, de 13 de marzo, el legislador, a la hora de transponer la Directiva, pudo optar por ser más restrictivo, yendo más allá de lo que exige el derecho comunitario, pero no más flexible respecto de las exigencias de mínimos que establece, ya que una transposición de un régimen jurídico más limitativo puede garantizar en mayor medida el debido respeto al derecho comunitario y, por extensión, a los principios que lo inspiran.”

El último inciso del artículo 72. 1º, c, iii de la Directiva 2014/24/UE ya previene ante la posibilidad de modificaciones sucesivas del contrato y advierte que éstas no podrán tener por

objeto eludir el carácter excepcional de las modificaciones contractuales que establece la regulación comunitaria. Por ello, resulta esencial atender al resultado numérico y su impacto presupuestario en el caso de alteraciones sucesivas que tengan su origen en un mismo contrato.

Así lo entiende, entre otros muchos, el informe nº 6/2015, de 16 de diciembre, de la Comisión Consultiva de Contratación Pública de Andalucía, citando a su vez el Dictamen nº 6/1998, de 5 de febrero, del Consejo Consultivo de Andalucía, al concluir que:

“(…) de acuerdo con los pronunciamientos del Tribunal Supremo, el Consejo de Estado y de las juntas consultivas de contratación pública “el cómputo ha de deducirse del importe líquido adicional resultante de la combinación de las alteraciones producidas; esto es, no hay que apreciar de modo singular los aumentos o las disminuciones, sino el resultado combinado de ambas. En suma, no hay que estar a las modificaciones del proyecto, sino a su repercusión en el presupuesto”. Así, la Comisión concluye que se tendrá que efectuar esta compensación “siempre que con la citada modificación no se alteren las condiciones esenciales de la licitación y adjudicación del contrato en el resto de supuestos establecidos en el artículo 107.3 del TRLCSP” (los subrayados son nuestros).

Al relatar los antecedentes que conducen a la modificación contractual, el informe justificativo, de fecha 13 de febrero de 2026, expone que:

“Este inusual e inesperado incremento en el número de raciones y bebidas autocalentables provocó que con la factura de agosto 2025 se agotase prácticamente el crédito asignado a la anualidad 2025. En consecuencia, la mayor parte de los suministros efectuados una vez agotado el crédito asignado a la anualidad 2025 hasta el 30 de noviembre de 2025 no pudieron imputarse al expediente A/SUM-034619/2023 debido a esta insuficiencia de crédito¹ y fueron objeto de una convalidación de gasto por un importe de 9.049,45 €, IVA incluido.”

La nota 1 al pie del mismo párrafo añade que: *“A efectos de agotar el crédito residual del expediente se tramitó, a cargo del contrato A/SUM-034619/2023, una factura en noviembre de 2025 por un importe de 225,04 €.”*

De conformidad con la doctrina expuesta, el expediente de convalidación de gasto debe ser computado a los efectos de determinar si se supera el límite máximo del 20% establecido para las modificaciones contractuales previstas en el pliego de condiciones particulares.

Sin necesidad de entrar en la naturaleza jurídica del instituto de la convalidación y determinar si sus efectos se refieren únicamente al acto de disposición de fondos o a la actuación administrativa en la que tiene su origen primigenio, lo cierto es que el expediente convalidó un pago al contratista por servicios idénticos a los que constituyen el objeto del contrato y realizado al margen de la relación contractual inicialmente pactada. De conformidad con la doctrina expuesta con anterioridad, materialmente, nos encontramos ante una modificación contractual ‘de facto’ cuyo importe debe ser computado por su impacto presupuestario a los efectos de valorar si se sobrepasa el límite establecido en el artículo 204. 1º de la LCSP.

En consecuencia, si bien se respeta el mismo, la modificación contractual no puede ser por el importe propuesto, sino que debería limitarse a la diferencia entre el pago ya realizado a virtud de la modificación y el importe del 20% del precio de adjudicación anteriormente reseñado.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por último, indicar que la modificación no altera la naturaleza global del contrato.

TERCERA. - REQUISITOS FORMALES DE LA MODIFICACIÓN PROPUESTA.

Son entre otros, la aprobación por el órgano de contratación, la audiencia al contratista, la formalización en documento administrativo, la publicación de la modificación y el informe del Servicio Jurídico correspondiente.

En relación con el inicio del expediente, no obra una resolución como tal, en los términos del artículo 58 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En su lugar, se hace constar una primera propuesta de modificación, firmada por el director general de Emergencias con fecha 2 de febrero de 2026. Dado que no constan en el expediente el acuerdo de incoación, se recomienda que el expediente se inicie mediante resolución en la forma prevenida en el precepto indicado o que el mismo se aporte al expediente administrativo remitido.

Consta un informe justificativo de la necesidad y conveniencia del modificado del contrato, firmado el 13 de febrero de 2026, por el jefe de Área de Medios Técnicos.

En relación con el trámite de audiencia, se han incorporado al expediente la comunicación de la propuesta de modificación al licitador, con fecha 26 de enero de 2026, y la declaración responsable de éste, aceptando la modificación propuesta con fecha 26 de enero de 2026. En consecuencia, se ha dado cumplimiento a lo establecido en el artículo 207 de la LCSP.

El borrador de resolución sometido a informe prevé el reajuste de la garantía definitiva en su cláusula cuarta según establece el artículo 109.3 de la LCSP.

Resultaría necesario publicar los anuncios a que se refiere el artículo 207 de la LCSP, cuyo apartado 3 establece lo siguiente:

“Los órganos de contratación que hubieran modificado un contrato que esté sujeto a regulación armonizada, a excepción de los contratos de servicios y de concesión de servicios enumerados en el anexo IV, en los casos previstos en las letras a) y b) del apartado 2 del artículo 205 deberán publicar en el «Diario Oficial de la Unión Europea» el correspondiente anuncio de modificación conforme a lo establecido en esta Ley.

Asimismo los órganos de contratación que hubieren modificado un contrato durante su vigencia, con independencia de si este está o no sujeto a regulación armonizada y de la causa

que justifique la modificación, deberán publicar en todo caso un anuncio de modificación en el perfil de contratante del órgano de contratación en el plazo de 5 días desde la aprobación de la misma, que deberá ir acompañado de las alegaciones del contratista y de todos los informes que, en su caso, se hubieran recabado con carácter previo a su propio órgano de contratación.”

Tratándose de un contrato de servicios sujeto a regularización armonizada –cláusula 1. 5ª del PCAP-, debe justificarse en el expediente las publicaciones exigidas. Debe significarse, asimismo, que el documento titulado “d. Anuncio modificación.PDF”, reproduce el informe a la modificación al que se ha aludido anteriormente, de fecha 29 de enero de 2026, sin referencia alguna a las publicaciones y anuncios que se han expuesto; las cuales deberán ser completadas antes de concluir el expediente de modificación.

Al expediente se incorporan los borradores de notificación de la resolución y de formalización de la modificación contractual propuesta. Sin embargo, éstos últimos no son objeto del presente informe de conformidad con las previsiones del artículo 4.1 de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid; en relación con el artículo 12.2 del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

En virtud de lo expuesto, procede formular la siguiente:

CONCLUSIÓN

ÚNICA. - Se informa favorablemente la propuesta de modificación nº 1 del contrato titulado «*suministro de raciones de comida y bebidas autocalentables para el personal del cuerpo de bomberos de la Comunidad de Madrid*», si bien condicionada al cumplimiento de la consideración esencial formulada en el fundamento segundo de este informe y sin perjuicio de las observaciones indicadas en el presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar. No obstante V.I, resolverá.

En Madrid a 2 de marzo de 2026.

**El letrado jefe adjunto del Servicio Jurídico en la Consejería de
Medio Ambiente, Agricultura e Interior.**

Firmado digitalmente por: SANZ IGLESIA SALVADOR FERNANDO
Fecha: 2026.03.02 10:27

Salvador Sanz Iglesia

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE MEDIO
AMBIENTE, AGRICULTURA E INTERIOR.**