

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- 2025/1052

S.J.- 86/2025

Se ha recibido en el Servicio Jurídico una petición de informe en relación con la propuesta de modificación nº 1 del contrato titulado “**Servicio de mantenimiento integral de diverso equipamiento para trabajos en espacios de atmósferas no respirables con destino al Cuerpo de Bomberos de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112.**”

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

##### ÚNICO.

El día 25 de abril de 2025, la Secretaría General Técnica de la Consejería ha formulado la petición de informe referenciada. Del programa Nexus se ha obtenido la siguiente documentación:

- a) Propuesta de modificación del contrato, firmada por el Director General de Emergencias el 16 de abril de 2025.
- b) Borrador de Resolución de aprobación de la modificación nº 1 del contrato.
- c) Borrador de la formalización de la modificación nº 1 del contrato.

- d) Corrección de errores por cambio de fecha de inicio del modificado nº 1 del contrato, firmado por el Director General de Emergencias el 25 de marzo de 2025.
- e) Acuse de recibo de notificación telemática.
- f) Conformidad de la empresa DRÄGER HISPANIA, S.A.U. a la comunicación reseñada anteriormente firmada el 28 de marzo de 2025.
- g) Informe justificativo de la modificación del contrato, firmado el 25 de marzo de 2025 por el Jefe de Área de Medios Técnicos.
- h) Propuesta de modificación del contrato, firmada por el Director General de Emergencias el 31 de marzo de 2025.

Examinados tales antecedentes, procede formular las siguientes:

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### PRIMERA. - MARCO NORMATIVO.

De conformidad con los artículos 190 y 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, se establece en el artículo 203 de la LCSP que:

*“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 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 en el apartado 22 de la cláusula 1 del PCAP, el cual prevé determinados supuestos de modificaciones contractuales entre las que se incluyen las siguientes:

*“Condiciones en que podrán efectuarse: Por apertura de nuevos Parques de Bomberos, por incremento del personal adscrito al Cuerpo de Bomberos, por incremento de los vehículos operativos de emergencias asignados al Cuerpo de Bomberos o por modificación de los procedimientos operativos del Cuerpo de Bomberos.”*

El informe suscrito por el Jefe de Área de Medios Técnicos con fecha 25 de marzo de 2025, expone las razones de la modificación propuesta al recoger que:

*“Ahora bien, con fecha 15 de enero de 2025 se ha firmado el Convenio de transferencia y financiación entre la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Fuenlabrada, en relación con la solicitud de dispensa planteada por dicho Ayuntamiento sobre la prestación del Servicio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos. De acuerdo con el citado Convenio, el servicio de extinción de incendios de dicho Ayuntamiento se integra en la Comunidad de Madrid, por lo que según disponen las cláusulas primera y tercera del Convenio el Ayuntamiento de Fuenlabrada traspasará a la Comunidad de Madrid los medios materiales que figuran detallados en el Anexo II del Convenio, así como los demás bienes y equipos afectos al servicio de extinción de incendios de dicho Ayuntamiento.*

(...)



*Dentro de los bienes y equipos afectos al servicio de extinción de incendios del Ayuntamiento de Fuenlabrada, se encuentran diversas herramientas y útiles, en concreto equipos de protección respiratoria, por lo que desde el 3 de marzo de 2025 dicho equipamiento se transferirá a la Comunidad de Madrid, siendo ésta responsable de hacerse cargo del mantenimiento del mismo, mediante la modificación del contrato arriba indicado (modificación nº1), incrementando su precio con el fin de dar cabida a las inspecciones y mantenimiento integral de los mismos. Dichos equipos vienen recogidos en el Anexo II del Convenio, punto 2 “Bienes muebles”, apartado “Equipamiento”. Señalar que no es preciso realizar la renovación de las máscaras, ya que se constata que son de última generación y son las mismas que las que actualmente utiliza el Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid.*

(...)

*Igualmente, la causa de la modificación propuesta hace referencia a una ampliación del número de equipos a mantener por incorporación de un nuevo Parque de Bomberos que pasa a formar parte de la Comunidad de Madrid, en este caso, por la integración en la Comunidad de Madrid del Servicio de Extinción de Incendios del Ayuntamiento de Fuenlabrada, por lo que existe causa de modificación.”*

Puede apreciarse la falta de coincidencia entre el tenor literal de la cláusula de modificación contractual y los motivos recogidos en el informe justificativo. Descartados los restantes casos mencionados, la duda interpretativa se reduce a si la “apertura de nuevos parques de bomberos” abarca los supuestos de incorporación de parques municipales mediante convenio administrativo.

A la hora de delimitar los supuestos de modificación contractual previstos en los pliegos de condiciones particulares, el artículo 204 de la LCSP establece que:

*“1. Los contratos de las Administraciones Públicas podrán modificarse durante su vigencia hasta un máximo del veinte por ciento del precio inicial cuando en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se hubiere advertido expresamente de esta posibilidad, en la forma y con el contenido siguientes:*

*a) La cláusula de modificación deberá estar formulada de forma clara, precisa e inequívoca.*

*b) Asimismo, en lo que respecta a su contenido, la cláusula de modificación deberá precisar con el detalle suficiente: su alcance, límites y naturaleza; las condiciones en que podrá hacerse uso de la misma por referencia a circunstancias cuya concurrencia pueda verificarse de forma objetiva; y el procedimiento que haya de seguirse para realizar la modificación. La cláusula de modificación establecerá, asimismo, que la modificación no podrá suponer el establecimiento de nuevos precios unitarios no previstos en el contrato.*

*La formulación y contenido de la cláusula de modificación deberá ser tal que en todo caso permita a los candidatos y licitadores comprender su alcance exacto e interpretarla de la misma forma y que, por otra parte, permita al órgano de contratación comprobar efectivamente el cumplimiento por parte de los primeros de las condiciones de aptitud exigidas y valorar correctamente las ofertas presentadas por estos” (los subrayados son nuestros).*

Una interpretación estrictamente gramatical de la cláusula conduce a negar la posibilidad de la modificación contractual en la forma expuesta. Así, el término “apertura” se define como “acción de abrir” o, en su segunda acepción refiriéndose a la “acción de dar principio a las tareas de una asamblea, a los estudios de una corporación, a los espectáculos de un teatro, etc.” Por el contrario, la incorporación refiere a la “acción y efecto de incorporar o incorporarse”; todo ello en el contexto semántico de “unir una persona o una cosa a otra u otras para que haga un todo con ellas”, o en otra de sus acepciones como la de “presentarse

*en el lugar en que se debe empezar a trabajar o prestar servicio.”<sup>1</sup>* En todos los casos y significados consultados, no puede establecerse una equiparación sobre la mera base semántica entre ambos conceptos.

La interpretación gramatical estricta de los supuestos que pueden dar lugar a la modificación contractual de acuerdo al pliego aprobado es la seguida, entre otras, por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2023 -asuntos acumulados C 441/22 y C 443/22-; la cual precisó que: “(...) *en efecto, al establecer expresamente la facultad de modificar esas condiciones y al determinar el modo de aplicarla en dichos documentos, el poder adjudicador garantiza que todos los operadores económicos que deseen participar en ese contrato tengan conocimiento de ello desde el principio y se encuentren así en pie de igualdad en el momento de formular su oferta (véanse, en este sentido, las sentencias de 29 de abril de 2004, Comisión/CAS Succhi di Frutta, C 496/99 P, EU:C:2004:236, apartado 118, y de 7 de septiembre de 2016, Finn Frogne, C 549/14, EU:C:2016:634, apartados 30, 36 y 37).*”

Los tribunales de contratación han rechazado la validez de las cláusulas modificativas, sobre esta misma base argumentativa, cuando directamente se definen estos presupuestos de manera poco detallada, como suele ser el caso de las cláusulas de modernización de equipos; sirva de ejemplo ilustrativo por todas, la resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales nº 198/2017, de 6 de abril de 2017. Por las mismas razones, tampoco deben admitirse cláusulas de estilo que recojan circunstancias previstas de modificación. Ni tampoco meras remisiones a otras normas (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de abril de 2010 –asunto Comisión/España, C-423/07; ap. 65-).

La jurisprudencia comunitaria aludida ha sido especialmente exigente en esta materia para preservar el principio de igualdad de trato de los licitadores, la transparencia y los principios de buena administración en este ámbito. “*Este principio de transparencia tiene esencialmente por*

<sup>1</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la lengua española, 23.ª ed., [versión 23.8 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [Fecha de la consulta: 08.05.2025].

*objeto garantizar que no exista riesgo de favoritismo y arbitrariedad por parte de la entidad adjudicadora” e implica que “todas las condiciones y modalidades del procedimiento de licitación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones”;* por todas, Sentencia del TJUE de 29 de abril de 2004 –asunto Comisión/CAS Succhi di Frutta; C-496/99 P.-

Por otro lado, la doctrina administrativa ha abierto la posibilidad de utilizar otros criterios, más allá del estricto gramatical, para el establecimiento y aplicación de las cláusulas modificativas. Sirva de ejemplo el Acuerdo nº 44/2012 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, de fecha 9 de octubre de 2012, el cual señaló que: *“El precepto define los requisitos y límites en la utilización de las modificaciones previstas. En cuanto a los requisitos, para considerar una modificación como pre vista se debe cumplir un requisito formal (claridad y precisión) y otro material (contenido). El objetivo de estas exigencias es que los licitadores conozcan su alcance a la hora de presentar sus ofertas. Pero también hay que entenderlo como una exigencia que permite definir el reparto de los riesgos entre las partes contratantes –con las consecuencias que ello tiene, por ejemplo, en la nueva regulación de las concesiones.”* Entre otras, se ha admitido la justificación interpretativa de la cláusula en base a la finalidad que se pretende cubrir con la misma siempre que no resulte contraria al tenor del pliego aprobado; por ejemplo, en la resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales nº 93/2013, de 5 de marzo.

La jurisprudencia europea citada confirma esta línea en la anteriormente citada Sentencia del TJUE de 29 de abril de 2004 –asunto Comisión/CAS Succhi di Frutta; C-496/99 P.- En sus apartados 118 y 119, el Tribunal de Justicia, utiliza también la técnica de ser permisivo con las modificaciones previstas y estricto con las modificaciones imprevistas, conminando a todos los Estados miembros a que adopten esa misma estrategia en la trasposición de las Directivas de contratación.



Esta labor hermenéutica encuentra su límite, además del tenor literal del pliego, en la doctrina que expone, entre otros, el Acuerdo del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón nº 60/2018, de 20 de julio; el cual declara la nulidad de las cláusulas que contengan conceptos jurídicos indeterminados cuya interpretación unilateral por la Administración, en conexión con otras cláusulas, pudiera perjudicar al contratista.

En el caso informado, debe ponerse de manifiesto la ausencia de una definición legal tanto de los términos “apertura” como “incorporación” en la legislación que rige los parques de bomberos y los servicios de emergencia. La apertura de nuevos parques de bomberos o su incorporación no aparece regulada en el Decreto Legislativo 1/2006, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley por la que se regulan los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid. La normativa de desarrollo únicamente regula su definición y organización interna en los artículos 25 y siguientes Decreto 94/1985, de 4 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid, definición y organización de parques; o, en el caso de la legislación municipal, entre otras, en los artículos 67 y siguientes del Reglamento del Cuerpo de Bomberos del Ayuntamiento de Madrid, de 27 de julio de 1984, de forma similar a otros municipios de la región.

La jurisprudencia ha admitido la modificación contractual en casos en los que el término “incorporación” sí aparecía definido en la legislación sectorial. Por ejemplo, en la incorporación de nuevos municipios al servicio de abastecimiento de agua potable, al entender el Tribunal Supremo que la equiparación se desprende de la regulación de los artículos 25.2, 26, 36 y 57 de la Ley 7/1984 de 2 de abril, de Bases del Régimen Local. Citamos, por todas, la Sentencia de Tribunal Supremo nº 844/2022, de 29 de junio –recurso nº 4474/2020–; o las recientes, Sentencia de Tribunal Supremo nº 707/2024, de 25 de abril –recurso nº 3470/2021– y la Sentencia de Tribunal Supremo nº 686/2024, de 24 de abril –recurso nº 3319/2021–.

La ausencia de una definición legal en el caso informado deja huérfana la justificación ofrecida en el expediente. Por otro lado, la mera interpretación semántica resultaría contraria a la finalidad de la cláusula modificativa aprobada.

Esta contradicción debe ser salvada mediante una ampliación de la justificación ofrecida, exponiendo las razones por las que el órgano proponente de la modificación entiende que la incorporación del parque de bomberos queda cubierta por el supuesto previsto en la cláusula modificativa y resulta equivalente a la apertura de nuevos parques de bomberos.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En relación con el límite cuantitativo debemos remitirnos al informe aportado al expediente, de fecha 25 de marzo de 2025, según el cual *“Dado que el precio inicial de adjudicación del contrato asciende a 3.170.857,56 €, IVA incluido, el modificado propuesto por importe de 80.508,43 €, IVA incluido, no supera el límite del 20 % establecido en el PCAP, ya que supone un porcentaje de modificación del 2,54 % que tendrá carácter consolidable.”*

En cualquier caso, atendido el porcentaje expuesto, se respeta el límite del 20% del precio inicial del contrato, impuesto por el artículo 204.1 de la LCSP.

La modificación proyectada no supone una ampliación del plazo total de ejecución del contrato.

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 a la que hace referencia el documento denominado “*corrección de errores por cambio de fecha de inicio del modificado nº 1 del contrato.*” Dado que no constan en el expediente ninguno de los acuerdos de incoación, se recomienda que el expediente se inicie mediante acuerdo en la forma prevenida en el precepto indicado o que el mismo se aporte al expediente administrativo remitido.

Se ha aportado una propuesta de modificación del contrato firmada por el Director General de Emergencias, de fecha 31 de marzo de 2025. Se incorporan, así mismo, el documento de corrección de errores anteriormente citado de fecha 25 de marzo de 2025 remitido al contratista, con su correspondiente acuse de recibo. La empresa mostró su conformidad a ésta última mediante escrito fechado a 28 de marzo de 2025.

Así, mientras que la propuesta de modificación del contrato se refiere al plazo de ejecución del **1 de julio de 2025** al 14 de noviembre de 2028, el documento remitido y aceptado por la empresa se refiere a un plazo de ejecución del **1 de mayo de 2025** al 14 de noviembre de 2028.

Teniendo en cuenta que la propuesta informada es de fecha posterior a los documentos remitidos al adjudicatario, resulta indispensable obtener la conformidad u oposición del contratista al nuevo plazo de ejecución propuesto de conformidad con las previsiones del artículo 191 de la LCSP.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El borrador de resolución sometido a informe prevé el reajuste de la garantía definitiva 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.

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.



El resto del expediente y borrador de resolución se consideran conformes a Derecho.

Por lo expuesto, se formula la siguiente:

### CONCLUSIÓN

ÚNICA. - Se informa favorablemente la propuesta de modificación del contrato de servicios titulado *“Servicio de mantenimiento integral de diverso equipamiento para trabajos en espacios de atmósferas no respirables con destino al Cuerpo de Bomberos de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112”* sin perjuicio de las observaciones esenciales formuladas.

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

Madrid, a 12 de mayo de 2025.

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

Firmado digitalmente por: SANZ IGLESIA SALVADOR FERNANDO  
Fecha: 2025.05.12 11:52

**Salvador Sanz Iglesia**

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