

**S.J.- 34/2024**

**INFC - 2024/482**

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una petición de informe, cursada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior sobre la propuesta de Modificación nº 3 del lote 2 del contrato titulado “**mantenimiento integral de la flota de vehículos adscrita a la Dirección General de Emergencias de la Comunidad de Madrid. 2 lotes**”.

A la vista de los antecedentes remitidos, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4.1 h) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos y en el artículo 191 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, se emite el siguiente:

### **INFORME**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Único.** - El 1 de abril de 2024 se ha solicitado informe jurídico en relación con la modificación del contrato referenciado.

Del programa Nexus, se ha obtenido la siguiente documentación:

I. En relación con la modificación del contrato:

- a) Proyecto de Resolución de modificación nº 3 del lote 2 y borrador del documento de formalización de dicha modificación.
- b) Informe justificativo referente a la modificación nº 3 del contrato de servicios, firmado por el Jefe de Área de Medios Técnicos, el 19 de marzo de 2024.
- c) Propuesta de modificación de contrato, firmada por el Director General de Emergencias, el 27 de febrero de 2024.

- d) Documento dando trámite de audiencia al contratista adjudicatario del lote 2 del contrato, la mercantil JOTRINSA, S.L., por el que se comunica la modificación proyectada, que firma el Director General de Emergencias, el 20 de febrero de 2024.
- e) Acuse de recibo de aceptación de la notificación de puesta a disposición del documento de modificación aceptada por la mercantil JOTRINSA, S.L. el 21 de febrero de 2024.
- f) Documento denominado “alegaciones del contratista” que incorpora la conformidad a la modificación del contrato de servicios, firmado por don Francisco Javier Gómez Hernández, el 21 de febrero de 2024, en calidad de gerente de la empresa que representa JOTRINSA, S.L.
- g) Documento de conformidad del Director de la Agencia de Seguridad y Emergencias 112 (ASEM112, en adelante) con la tramitación del tercer modificado del contrato de servicios, que firma el 28 de febrero de 2024.
- h) Borrador de la notificación de la orden de aprobación de modificación del contrato y requerimiento de constitución de garantía, que acompaña pie de firma del técnico de apoyo del Área de Contratación de la Dirección General de Gestión Económica y Personal de la ASEM112.

II. En cuanto a la documentación previa del expediente de contratación y a las modificaciones realizadas en el contrato, se ha obtenido:

- a) Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP, en lo sucesivo).
- b) Pliego de prescripciones técnicas particulares (PPT, en adelante).
- c) Orden de la Consejería de Justicia, Interior y Víctimas, por la que se adjudica el lote 2 del contrato de servicios, firmada por el Director de la Agencia de Seguridad y Emergencias 112, por delegación del Consejero de Justicia, Interior y Víctimas, el 10 de septiembre de 2020.
- d) Contrato celebrado el 27 de octubre de 2020.
- e) Orden de la Consejería de Justicia, Interior y Víctimas, por la que se dispone la Modificación nº 1 del lote 2 del contrato de servicios, firmada por el Director de

la Agencia de Seguridad y Emergencias 112, por delegación del Consejero de Justicia, Interior y Víctimas, el 23 de diciembre de 2020.

f) Contrato suscrito en fecha 29 de diciembre de 2020, en virtud del que se formaliza la modificación nº 1 de lote 2 del contrato de servicios firmado el 27 de octubre de 2020.

g) Orden de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se dispone la Modificación nº 2 del lote 2 del contrato de servicios, firmada por el Director General de Emergencias, por delegación del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, el 12 de diciembre de 2022.

h) Contrato por el que se formaliza la segunda modificación del contrato indicado, firmado el 15 de diciembre de 2022 por la empresa y el día siguiente, por la Administración.

i) Contrato suscrito el 16 de octubre de 2023, en virtud del que se formaliza la prórroga nº 3 del lote 2 del contrato de servicios.

Teniendo en cuenta los antecedentes mencionados procede efectuar las siguientes:

### **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

#### **Primera. – Consideración preliminar.**

Según se desprende de la documentación facilitada, se remite a informe la propuesta de modificación nº 3 del contrato denominado “*mantenimiento integral de la flota de vehículos adscrita a la Dirección General de Emergencias de la Comunidad de Madrid. 2 lotes*”.

Dicho contrato fue firmado por la Comunidad de Madrid. La propuesta de modificación presentada a informe sería firmada por la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, que de conformidad con el artículo 28 de la Ley 5/2023, de 22 de marzo, de creación del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid, (Ley 5/2023, en lo sucesivo) se configura como un “*ente del Sector Público del artículo 6 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la*

*Hacienda de la Comunidad de Madrid, dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, y adscrito a la consejería competente en materia de protección civil, seguridad y emergencias”.*

A pesar de la falta de regulación por parte del legislador, de la posible subrogación en la posición jurídica de contratante de un poder adjudicador en favor de otro, de la misma o distinta Administración, entendemos que esta es posible, por razones legales, ante un cambio legislativo u organizativo, o voluntarias, en virtud del principio de autonomía de la voluntad consagrado por el artículo 1255 del Código Civil, siempre con pleno respeto a los principios que rigen la contratación administrativa. A título ilustrativo nos remitimos al Informe 3/2014, de 27 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalidad de Cataluña (Comisión Permanente) referente a la *“posibilidad de subrogación, total o parcial, de un ente, organismo o entidad del sector público en la posición jurídica de un órgano de contratación de otro ente, organismo o entidad del sector público, en contratos vigentes y formalizados por éste”*, que establece las siguientes conclusiones:

- “1. La subrogación prevista en una norma jurídica de un ente, organismo o entidad del sector público en la posición jurídica de órgano de contratación de otro ente, organismo o entidad del sector público se produce por disposición normativa y se puede considerar necesaria la audiencia de la empresa contratista, si no se da una identidad entre los entes, organismos o entidades del sector público respecto de los cuales opera.
2. A fin de que se pueda producir la subrogación de un ente, organismo o entidad del sector público en la posición jurídica de órgano de contratación de un contrato de otro ente, organismo o entidad del sector público, como consecuencia de un negocio o de una relación jurídica, es requisito indispensable para su eficacia que se lleve a término con la audiencia y el consentimiento, expreso o tácito, de la empresa contratista. Además, si esta subrogación es parcial, es necesario que las partes o las prestaciones de los contratos a las que afecte constituyan una unidad funcional independiente y sean susceptibles de ejecución y utilización separada.
3. Con independencia del origen, legal o convencional, de las subrogaciones de entes, organismos o entidades del sector público en la posición jurídica de órganos de contratación de otros entes, organismos o entidades del sector público, si estas subrogaciones están previstas en los pliegos que rigen los procedimientos de



adjudicación de los contratos respectivos, no será necesario el consentimiento de las empresas contratistas para la eficacia de estas subrogaciones”.

Ahora bien, en este caso, no se ha justificado en el expediente la cesión del contrato en favor de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 (Agencia, en adelante), por lo que, entendemos, ha de completarse el expediente en este sentido.

Sentado que el contratista acepta la sustitución de la Administración contratante, dado que ha permitido la prórroga del contrato, sin haberse opuesto a ella, analizaremos la modificación contractual remitida.

#### **Segunda. - Sobre la modificación de los contratos administrativos.**

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.

### **Tercera-. Requisitos sustantivos de la modificación propuesta.**

La modificación proyectada se justifica en el aumento de reparaciones experimentado en 2023 en los vehículos que conforman este expediente y por el

aumento del número total de vehículos adscritos a la Dirección General de Emergencias. En la memoria obrante en el expediente se especifican los referidos supuestos:

“El aumento de reparaciones experimentado en 2023 en los vehículos que conforman este expediente:

- De acuerdo a la información facilitada por el Taller de Vehículos del Cuerpo de Bomberos, durante 2023 el número de reparaciones se han incrementado de manera significativa respecto al año 2022. Esta situación ha provocado que el crédito asignado a la anualidad 2023 se agote durante el periodo Diciembre 2022-Octubre 2023 y, en consecuencia, no exista la posibilidad de efectuar reparaciones durante la totalidad del mes de Noviembre 2023.

A continuación se procede a cuantificar este incremento:

- o La facturación correspondiente al año 2022 ascendió a 823.348,36 € en 12 meses, con un importe medio por mes de 68.612,36 €.

- o La facturación correspondiente al año 2023 ascendió a 984.348,79 € en 11 meses (periodo en el que se agotó el crédito), con un importe medio por mes de 89.486,25 €, representando un incremento del 30,42% respecto al año 2022; este incremento sería del 11,18 % si se hubiera consumido la totalidad de la anualidad asignada a 2022, 965.859,92 € (80.488,33 € al mes). Si bien podría considerarse un incremento del 30 % como referencia representativa del incremento reparaciones experimentado, próximo al referido 30,42%, para tener en consideración el envejecimiento de la flota de vehículos y la recurrencia creciente en las reparaciones, la limitación del importe máximo de modificación (20 % del precio inicial del contrato) que determina el apartado 19 de la cláusula primera del PCAP que rige el contrato vigente, obliga a reducir a un 24% el valor de este incremento. Este incremento aplicado al valor importe medio por mes correspondiente al año 2022 (68.612,36 €) se traduce en un importe medio por mes correspondiente al año 2022 (68.612,36 €) se traduce en un importe medio por mes 85.079,33 €, ascendiendo el incremento propuesto a 16.466,97 €/mes.

En consecuencia, y considerando que esta tercera modificación del contrato entrase en vigor el 1 de mayo de 2024, el importe asociado al incremento de reparaciones ascendería a 136.608,16 € (16.466,97 €/mes x 8 meses + 16.466,97 €/mes x 12 meses/365 días x 9 días), representado esta modificación un 11,60% del precio inicial del contrato.

Por el aumento del número total de vehículos adscritos a la DG de Emergencias.



- Durante 2023 se han incorporado a la flota de vehículos del Cuerpo de Bomberos dos nuevas unidades de Pick-up, modelo FORD RANGER C.DOUBLE 213CV, a través del Contrato Basado en el Acuerdo Marco 14/2022, con nº 3289/2023 y actualmente en proceso de matriculación, y una unidad con matrícula M-3348-UY, modelo Nissan Patrol, recuperado tras un periodo de cesión a la Agrupación de Voluntarios de Protección Civil de Valdemoro. Así mismo, a lo largo de 2024 se prevé la incorporación al contrato de varias unidades de vehículos de las mismas características que las del objeto del lote 2 de este de expediente A/SER-008035/2019, procedentes del Parque de Bomberos de Fuenlabrada, una vez se confirme su incorporación a la red de parques de bomberos de la Agencia de Seguridad y Emergencias MADRID 112. En consecuencia, en 2024 será necesario disponer de servicio de mantenimiento preventivo y correctivo en las 3 unidades de vehículos mencionadas y en los vehículos que se incorporen desde el Parque de Bomberos de Fuenlabrada. Al igual que sucede en el supuesto de modificación anterior (aumento del número de reparaciones) la limitación del importe máximo de modificación (20 % del precio inicial del contrato) que determina el apartado 19 de la cláusula primera del PCAP que rige el contrato vigente, obliga a reducir a un 0,63% el valor de este incremento, correspondiéndose con costes asociados al mantenimiento de tres vehículos durante el periodo en el que se extendería esta modificación de contrato. A continuación se aporta mayor detalle de este cálculo.

De acuerdo al proceder seguido en el cálculo de los importes de anteriores modificados debido al incremento del número de vehículos, se establece un importe anual de 3.565,76 € por vehículo. En consecuencia, y considerando que esta tercera modificación del contrato entrase en vigor el 1 de mayo de 2024, el importe asociado al mantenimiento de estos tres vehículos durante referido periodo ascendería a 7.395,29 €, representado esta modificación un 0,63% del precio de licitación del contrato”.

En línea con lo expuesto en la primera Consideración Jurídica, entendemos que se trata de un aumento de los vehículos adscritos a la Agencia, en cuanto ha asumido las competencias de la extinta Dirección General de Emergencias, aspecto que habría que justificar en el expediente, en aras a poder aplicar el apartado 19 de la cláusula 1 del PCAP, que regula las posibles modificaciones contractuales del siguiente modo: *“como consecuencia del aumento de reparaciones que pueda producirse en los vehículos que conforman el presente expediente, o por el tipo de reparaciones de elevado coste económico, o por el aumento del número total de vehículos adscritos a la*



*DG de Emergencias, o por el aumento de las actuaciones a realizar en el mantenimiento preventivo como consecuencia de recomendaciones de los fabricantes, podrán producirse modificaciones con una variación que suponga hasta un máximo, en más, del 20% del precio de licitación del contrato”.*

Por consiguiente, entendemos que no existe obstáculo jurídico en la invocación del artículo referido para justificar la modificación proyectada, siempre que se justifique la cesión del contrato en los términos expuestos.

Es de observar que dicha cláusula no es mencionada en la resolución que se somete a informe ni en la modificación contractual proyectada, por lo que se recomienda su inclusión. Advertir que sí se alude a ella en el informe correspondiente obrante en el expediente.

En relación con el límite cuantitativo debemos remitirnos al citado informe y al documento denominado propuesta de modificación del contrato. En este se justifica que el importe de este tercer modificado alcanza un porcentaje del 12,23% del precio del contrato, que unido al 7,33% de los porcentajes de las dos anteriores modificaciones, no supera el límite del 20%. Sin embargo, según la documentación del expediente, (Orden de 23 de diciembre de 2020 y Orden de 12 de diciembre de 2022), la primera modificación representó un incremento del precio de un 4,27%, (no de un 5,13%, como se indica en el citado informe), por lo que urge modificar los cálculos o bien explicar dicha discrepancia. Asimismo, entendemos que hay una errata en el porcentaje total del modificado, que alcanzaría un 19,56% (12,23+7,33) no un 19,55%, como se apunta en la documentación.

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

#### **Cuarta-. 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, sino un oficio en el que el Director de la Agencia manifiesta su conformidad a la tramitación del modificado, a instancia del Director General de Emergencias de dicha Agencia, de fecha 28 de febrero de 2024. Se recomienda que el expediente se inicie mediante acuerdo en la forma prevenida en el precepto indicado.

Consta un informe justificativo de la necesidad y conveniencia del modificado número 3 y prórroga del contrato, firmado el 19 de marzo de 2024 por el Jefe de Área de Medios técnicos. También se ha aportado una propuesta de modificación del contrato de 27 de febrero de 2024 firmada por el Director General de Emergencias de la Agencia, y un escrito de este mismo Director General de 20 de febrero dirigido a la empresa contratista, para que se pronuncie sobre la modificación contractual. Figura igualmente justificante de la recepción de dicho escrito por parte de la empresa y la respuesta de esta, mostrando su conformidad a la modificación proyectada, de fecha 21 de febrero de 2024. Este escrito ha sido firmado por el administrador de la empresa quien también firmó el contrato inicial, por lo que si se mantiene en el cargo, ostenta facultades para la firma de la modificación proyectada.

Finalmente, señalar que el Proyecto de resolución de la Agencia sometido a informe prevé el reajuste de la garantía definitiva según establece el artículo 109.3 de la LCSP.

Será 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”.

En el expediente, salvo error, no se alude a la necesidad de dar cumplimiento a los referidos anuncios, los cuales son obligatorios.

Finalmente, es de observar que la Resolución de la Agencia por la que se dispone la modificación proyectada, es firmada por delegación del Director de aquella (órgano de contratación de conformidad con el artículo 40 de la Ley 5/2023), por el Director General de Emergencias, de conformidad con la Resolución de 27 de noviembre de 2023.

En virtud de lo expuesto, procede formular la siguiente:

### CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente la propuesta de modificación del contrato de servicios titulado “*mantenimiento integral de la flota de vehículos adscrita a la Dirección General de Emergencias de la Comunidad de Madrid. 2 lotes*” EXPTE.: A/SER-008035/2019 lote 2”, sin perjuicio de las observaciones manifestadas.

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

En Madrid a 5 de abril de 2024.

**La Letrada jefe del Servicio Jurídico en la Consejería de  
Medio Ambiente, Agricultura e Interior.**

F. mado d g almen e po LOPEZ DE AYALA CASADO MARIA ELENA  
Fecha 2024 04 05 12 08

**M<sup>a</sup> Elena López de Ayala Casado**

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