



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 82/2021

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 29 de abril de 2021, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Digital (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 20 de abril de 2021 (COMINTER_120742_2021_04_20-01_47), sobre Modificación 2 del Lote 3 del Contrato de Servicios de Gestión de la Interconexión y la Monitorización de la Contratación Centralizada del Servicio de Comunicaciones y Seguridad de la Información de la CARM, adjudicado a la empresa INDRA. Expte 9704- (exp. 2021_112), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Por medio de Órdenes de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de 9 de febrero y 28 de junio de 2017 se inició el procedimiento (expediente núm. 9704/2017) para la "Contratación centralizada del servicio del Lote 3 Servicios de gestión de la interconexión y la monitorización de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y los entes públicos adheridos Instituto de Fomento de la Región de Murcia, Radiotelevisión de la Región de Murcia, Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia, Instituto de las Industrias Culturales y las Artes, del Instituto de Turismo de la Región de Murcia y del Servicio Murciano de Salud".

El período de ejecución del contrato se fijó en 48 meses (4 años) y el presupuesto de licitación, IVA incluido, quedó establecido en 3.672.584,96€.

SEGUNDO.- Una vez tramitado el procedimiento correspondiente, se licitó el contrato por Orden de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas de 16 de octubre de 2017, que se publicó en el DOUE el 16 de octubre de 2017 (2017/S-200-411782/18/10/2017) y en el Boletín Oficial del Estado nº 254, de 21 de octubre de 2017. También se publicó en el perfil del contratante el 18 de octubre de 2017.

TERCERO.- La adjudicación del contrato se produjo, por Orden de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas de 5 de marzo de 2018, en favor de la mercantil INDRA SISTEMAS, S.A., por un importe de 2.644.261,36€, IVA incluido. El contrato se formalizó el día 27 del citado mes de marzo y se inició el 1 de abril de 2018, y podía prorrogarse de acuerdo con lo que se establecía en la cláusula 6ª del contrato.

Además, por Orden de la Consejería de Hacienda de 7 de mayo de 2018 (Expediente 9851/2018) se reajustaron las anualidades del contrato, de modo que el plazo de ejecución quedó comprendido entre el 1 de abril de 2018 y el 31 de marzo de 2022.

CUARTO.- Por Orden del Consejero de Hacienda de 14 de diciembre de 2018 se autorizó la sucesión en el contrato de la mercantil INDRA SOLUCIONES TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN, S.L.U. (en adelante, INDRA).

QUINTO.- Despues de que se tramitara el procedimiento correspondiente, mediante Orden del Consejero de Hacienda de 25 de junio de 2019 se aprobó una primera modificación del contrato ya citado.

SEXTO.- Con fecha 20 de enero de 2021, el Jefe de Servicio de Comunicaciones y responsable del contrato, con el visto bueno del Subdirector General de Informática Corporativa, emite un informe-propuesta en el que sugiere

que se realice una segunda modificación del Lote 3, (*Servicios de gestión de la interconexión y la monitorización*) de la *Contratación centralizada de servicios de comunicaciones y seguridad de la información de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia* y, para ello, detalla una serie de necesidades que afectan a la Administración regional.

En este sentido, precisa que el Servicio Murciano de Salud (SMS) está desarrollando un proyecto denominado *ASADI* (Acceso Seguro a Aplicaciones desde Internet) que tiene por objeto facilitar tanto el teletrabajo del personal propio como el acceso seguro, desde Internet, de otros profesionales y empresas a distintas aplicaciones del SMS. Añade que este proyecto produce un impacto importante sobre los servicios y equipos de la interconexión exterior de la Red Corporativa de la Comunidad Autónoma, especialmente en los servicios de VPN (Interconexión segura desde Internet).

Asimismo, explica que en el SMS se está desarrollando el proyecto *CONTIGO*, que supone una redefinición importante de sus comunicaciones y de sus centros de datos y sistemas. En esencia, consiste en centralizar la mayor parte de sus sistemas críticos en dos centros de datos principales, con apoyo de un tercero, y en desplegar una red de muy altas prestaciones (RIDH) entre dichos centros y los hospitales. Manifiesta que estas nuevas comunicaciones requieren de cambios en la Red Corporativa y de su interconexión exterior e interior para que se pueda prestar la totalidad de los servicios.

De igual modo, advierte que el 1 de diciembre de 2020 se formalizó la adjudicación del "Proyecto CRISOL2" a la empresa *KIO NetWorks*, y que esta iniciativa, similar al proyecto *CONTIGO* del SMS, supone un cambio de gran calado en los sistemas informáticos de la Comunidad Autónoma, que afecta, también, a los servicios que constituyen el objeto del contrato del que aquí se trata.

Por otro lado, destaca que en todos los centros administrativos y sanitarios se están desplegando redes inalámbricas (wifi) para uso interno y externo. Y aclara, seguidamente, que la parte externa de estos servicios consisten en facilitar, de diversas formas y para diversos usos según el centro, acceso a Internet a personas ajenas a la Administración. También añade que esta conectividad se realiza con redes cuya conexión a Internet es diferente de la corporativa, que se denomina *SafeNet* (Internet segura), y que esto obliga a reforzar e incluso a rediseñar los equipos, los caudales y los recursos de gestión que se han dedicado hasta la fecha a estos servicios.

Por último, señala que los servicios DNS (sistema de denominación de dominios) se han convertido en un elemento crítico que puede contribuir a mejorar la seguridad de forma significativa. Expresa su consideración de que estos servicios de DNS seguro son implantables de forma permanente en el equipamiento que la empresa adjudicataria del contrato relativo al Lote 3 aporta para la prestación del servicio DNS corporativo (tanto a la parte administrativa como a la sanitaria). Por eso, concluye que poder disponer de estos servicios es de una gran importancia.

Acerca de la posibilidad de que se modifique el contrato, se explica en el informe que en el apartado 4 del Anexo 19 (*Modificaciones de los Contratos*) del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) se contempla expresamente la posibilidad de que se establezcan modificaciones al alza.

De conformidad con lo que se previene en dicho apartado, si los caudales de interconexión aumentan por encima de los valores máximos establecidos en el Lote 1 se debe considerar la posibilidad de modificar el contrato hasta un máximo del 90,28%, con la finalidad de alcanzar, entre otros, los siguientes objetivos:

El primero de ellos, favorecer la adaptación a una demanda alta de caudal de Internet y a un tráfico denso en la interconexión a otros organismos. Esto incluye, a su vez, la ampliación de los recursos humanos (2 Técnicos) asociados a la operativa del servicio. Su valoración es del 56,22% del precio de licitación.

El segundo contempla la necesidad específica de ampliar servicios en la plataforma IPAM+DHCP+DNS+NTP y en el entorno VPN-SSL. Su valoración es del 15,81% del precio de licitación.

El informe incorpora un cuarto apartado en el que se justifica el interés público que ofrece para la Comunidad Autónoma, y para los ciudadanos y las empresas de la Región, la propuesta de modificación del Lote 3 de la citada contratación.

En relación con esta cuestión, se expone que algunos de los proyectos o la prestación de los nuevos o reformados

servicios que se han descrito con anterioridad tratan de responder, directa o indirectamente, a la situación de pandemia sanitaria por la que se atraviesa. Se añade que otros son o están motivados por la puesta en marcha de trascendentales proyectos de transformación digital, tanto en la parte administrativa como en la sanitaria de la Comunidad Autónoma. Y se precisa que también urge mejorar la seguridad de los sistemas informáticos públicos.

Seguidamente, se explica que las necesidades que se han descrito afectan de forma importante a los caudales del perímetro de conexión, tanto interno como externo, y que provocan asimismo otras muchas consecuencias y que, por tanto, se considera justificado y acorde con las previsiones de modificado 1 del PCAP (Anexo 19, apartado 4) esta propuesta que se refiere o afecta a los siguientes servicios:

1.- Adaptación del servicio de gestión de las interconexiones. Según explica, se debe potenciar este servicio con recursos humanos adicionales para apoyar a los responsables operativos de los proyectos y servicios ya citados, y para gestionar las nuevas y complejas necesidades que provocan en los servicios de interconexión.

2.- Adaptación de la plataforma IPAM+DHCP+DNS+NTP y del entorno VPN-SSL. Se expone que este servicio sí que es objeto de la propuesta de modificación, que permitirá la readaptación de la plataforma y del entorno ya citados, así como la incorporación de un servicio de bloqueo de amenazas alojadas en dominios maliciosos usando el servicio DNS.

En el último apartado del informe, el 6º, se relatan las consecuencias económicas que lleva aparejadas la citada propuesta de modificación contractual.

Así, se recuerda que el importe de adjudicación de contrato fue de 3.672.584,96€, IVA incluido. También se propone como fecha de entrada en vigor de este modificado el 1 de marzo de 2021, de modo que, hasta el final del contrato, el importe de la modificación propuesto sería de 408.856,09€, IVA incluido, lo que supone un 11,13% sobre el importe de adjudicación.

Se efectúan, a continuación, las siguientes precisiones:

1. El importe de adjudicación de los Servicios de Infraestructuras de Sistemas (SIS) fue de 3.035.194,19€, IVA excluido, 637.390,77€ en concepto de IVA y 3.672.584,96€, IVA incluido.
2. El importe de la modificación nº 1 fue de 486.333,79€ IVA excluido, 102.130,10€ de IVA y 588.463,89€ IVA incluido, lo que supuso un 16,02% del importe de adjudicación.
3. El importe de la modificación propuesta asciende a 337.897,60€ sin IVA, 70.958,49€ de IVA y 408.856,09€ IVA incluido, lo que supone un 11,13% de los importes de adjudicación.

Por todo lo anterior, el importe total de las modificaciones aprobadas (16,02%) y la propuesta actual (11,13%) asciende a 824.231,39€, IVA excluido, lo que supone un 27,16% sobre los 3.035.194,19€ sin IVA del importe de adjudicación. Este porcentaje es inferior al límite del 90,28% especificado en la cláusula 19 del PCAP aplicable a este caso.

También se aclara que las nuevas necesidades tienen su origen en proyectos o servicios del SMS, de las Consejerías y de otros organismos autónomos y que no afectan (o que lo hacen de forma insignificante) al resto de entes públicos adheridos al contrato centralizado de comunicaciones.

Por este motivo, se propone que el reparto de costes de la presente propuesta de modificado se realice entre las Consejerías y los organismos autónomos y el SMS.

Con relación a las Consejerías y a los organismos autónomos, se advierte que resulta imposible establecer una división de costes por uso entre estos centros directivos. También se recuerda que las competencias respecto de todos ellos recaen en la Dirección General de Informática Corporativa (DGIC). Por estos motivos, se propone que dicho centro directivo asuma con cargo a su programa, como centro de gasto, los costes que corresponden a las Consejerías y a los organismos autónomos.

En cuanto a los porcentajes de reparto entre la DGIC y el SMS, se detalla que se mantendrán las proporciones de gasto con las que actualmente participan en el presente lote (38,48% y 58,48% respectivamente), y que se

repartirán a partes iguales el 3,04% restante, lo que supone la imputación de un 1,52% a cada centro directivo.

Como consecuencia de la aplicación de estos condicionantes, los importes de la presente propuesta se repartirán entre la DGIC (38,48%+1,52%=40%) y el SMS (58,48%+1,52%=60%).

Con el informe se adjunta un Anexo 1 en el que se resume la variación de los importes que se experimentan por programas y centros de gasto del modificado.

El informe concluye con la propuesta que el Director General de Informática Corporativa realiza para que la Dirección General de Patrimonio inicie los trámites para que se lleve a cabo la modificación contractual propuesta, en los términos que se exponen en el propio informe.

SÉPTIMO.- Una vez formulada la correspondiente propuesta por el Subdirector General de Patrimonio el 25 de enero de 2021, mediante Orden del Consejero de Presidencia y Hacienda de esa misma fecha se acuerda iniciar los trámites para llevar a cabo la segunda modificación del Lote 3 del contrato ya referido, de acuerdo con las consideraciones que se exponen en el informe-propuesta fechado el día 21 del mismo mes de enero de 2021.

OCTAVO.- El referido 25 de enero de 2021 se le remite una copia del informe-propuesta citado a la empresa contratista y se le concede audiencia para que pueda alegar lo que considere oportuno y aportar los documentos y justificaciones que estime pertinentes.

NOVENO.- Obra en el expediente un escrito firmado conjuntamente por dos apoderados mancomunados de la contratista, el 26 de enero de 2021, en el que muestran su conformidad con la propuesta de segunda modificación del contrato.

DÉCIMO.- El 27 de enero de 2021 se solicita al Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería de Presidencia y Hacienda que emita informe acerca de la propuesta de modificación contractual mencionada.

UNDÉCIMO.- El 8 de febrero de 2021 una Asesora Jurídica, con el visto bueno de la Jefe de Servicio Jurídico, emite un informe en el que advierte el error de que se ha consignado como "importe de adjudicación" la cantidad de 3.672.584,96€, IVA incluido, cuando en realidad se corresponde con el presupuesto base de licitación, IVA incluido. Precisa, asimismo, que el precio de adjudicación del Lote 3 fue de 2.644.261,36€, IVA incluido.

En este sentido, recuerda que el artículo 106 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, exige que se haga indicación expresa del porcentaje del precio del contrato al que, como máximo, pueda afectar una modificación contractual.

Por este motivo, se devuelve el expediente al órgano directivo ya mencionado para que subsane el error cometido al establecer el importe de la modificación propuesta.

DUODÉCIMO.- El Jefe de Servicio de Comunicaciones y responsable del contrato emite el 23 de febrero de 2021 un informe-propuesta complementario en el que advierte, al comienzo, que no resulta posible que la modificación del contrato se inicie el 1 de marzo de 2021, como inicialmente estaba previsto, por lo que procede la modificación del apartado 6, relativo a los *Aspectos económicos de la propuesta de modificación*, del informe-propuesta inicial, que debe quedar redactado del siguiente modo:

"El importe de licitación de contrato fue de 3.035.194,19€ sin IVA, 637.390,77€ de 21% de IVA y 3.672.584,96€, 21% de IVA incluido.

Se propone como fecha de entrada en vigor de este modificado el 1 de mayo de 2021.

Con esta fecha y hasta el final del contrato el importe de la modificación propuesto es de 291.153,71€ sin IVA, 61.142,28€ de 21% de IVA y 352.295,99€ con el 21% de IVA incluido, lo que supone un 9,59% sobre el importe de licitación.

El importe de la modificación nº 1 fue de 486.333,79€ sin IVA, 102.130,10€ de 21% de IVA y 588.463,89€ IVA incluido, lo que supuso un 16,02% de los importes de licitación.

Por todo lo anterior, el importe total de las modificaciones aprobadas (16,02%) y la propuesta actual (9,59%) asciende a 777.487,50€ sin IVA, 163.272,38€ de 21% de IVA y 940.759,88€ con 21% de IVA, lo que supone un 25,62% sobre el importe de licitación. Este porcentaje es inferior al límite del 90,28% especificado en el PCAP.

El anexo 1 resume los importes y porcentajes de esta propuesta por objetivos junto con los del modificado 1, ya aprobado".

Con este informe-propuesta complementario se incorporan dos Anexos, 1 y 2, denominados *Resumen de importes por alcance / objetivo del modificado 1 y del modificado Nº 2 propuesto*, el primero y, el segundo, *Distribución de costes por organismos*.

DECIMOTERCERO.- El Subdirector General de Patrimonio formula el 24 de febrero de 2021 la propuesta de que se incorpore al procedimiento el informe-propuesta complementario elaborado el día anterior, lo que se lleva a efecto por Orden del Consejero de Presidencia y Hacienda de esa misma fecha.

DECIMOCUARTO.- Con fecha 25 de febrero de 2021 se le remite a la empresa contratista una copia del informe-propuesta complementario y se le confiere un nuevo trámite de audiencia para que exponga lo que convenga a su derecho.

DECIMOQUINTO.- Obra en el expediente un escrito suscrito conjuntamente, el 26 de febrero de 2021, por dos apoderados mancomunados de la empresa contratista en el que expresan su conformidad con la propuesta de modificación contractual que se le ha trasladado a su mandante.

DECIMOSEXTO.- El 1 de marzo de 2021 se solicita de nuevo al Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería de Presidencia y Hacienda que informe acerca de la modificación del contrato que se propone.

DECIMOSÉPTIMO.- Se contienen en el expediente administrativo un documento de autorización y disposición del gasto emitido el 26 de febrero de 2021 por la Dirección General de Informática Corporativa, con un Anexo titulado *De Plurianuales/Tramitación anticipada*, y un certificado de existencia de crédito para la modificación del contrato citado, relativo a los ejercicios presupuestarios 2021 y 2022, realizado el 4 de marzo de 2021 por el Jefe de Servicio de Contabilidad de Ingresos y Gastos del SMS.

DECIMOCTAVO.- El citado 4 de marzo de 2021 una Asesora Jurídica, con el visto bueno de la Jefe de Servicio Jurídico, emite informe favorable sobre la propuesta de modificación contractual que aquí se analiza.

DECIMONOVENO.- Obra en el expediente administrativo un certificado expedido el 26 de marzo de 2021 por la Secretaría de la Junta Regional de Contratación Administrativa. En dicho documento se explica que en la sesión celebrada el día anterior por la Comisión Permanente de dicha Junta regional se aprobó un informe preceptivo en el que se informaba favorablemente la propuesta de modificación contractual ya mencionada.

VIGÉSIMO.- También se contiene en el expediente el informe de fiscalización de conformidad realizado por el Interventor General, previa avocación por razones técnicas y exigencias de celeridad y eficacia administrativa, el 15 de abril de 2021.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el 20 de abril de 2021.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El Dictamen se solicita con carácter preceptivo toda vez que la modificación contractual propuesta, unida a otras anteriores, representa un incremento superior al veinte por ciento del precio inicial del contrato, y éste es superior a 600.000 euros. De este modo, concurre la exigencia que se menciona en el artículo 12.8 de la Ley 2/1997, de 19

de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Régimen jurídico sustantivo, régimen jurídico aplicable a la modificación propuesta y procedimiento seguido.

I. Según establece la Disposición transitoria primera, apartado 2, de la vigente 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), "Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su modificación, duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior".

Así, se debe recordar que la Ley citada entró en vigor el 9 de marzo de 2018, esto es, cuatro meses después de que se publicara en el Boletín Oficial del Estado núm. 272, de 9 de noviembre de 2017, como se disponía en su Disposición final decimosexta.

En este caso, como se ha expuesto más arriba, la adjudicación del contrato se llevó a cabo por Orden de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas de 5 de marzo de 2018, de modo que, como norma sustantiva, resulta de aplicación la normativa anterior, que estaba constituida por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP).

II. Por otra parte, y de acuerdo con reiterada doctrina de este Consejo Jurídico, tributaria a su vez de la del Consejo de Estado, la determinación de la Ley aplicable a los procedimientos de interpretación, modificación y resolución del contrato y a la competencia del órgano para acordar dichas actuaciones se rige por la norma vigente en el momento de inicio del procedimiento.

Dado que el procedimiento de modificación se inició el 25 de enero de 2021, se debe sustanciar con arreglo a la LCSP y al vigente Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RCAP), en lo que no se oponga a ella (Disposición derogatoria única de la LCSP).

III. Acerca del procedimiento que se ha seguido en este caso, hay que señalar que, aunque se pretende llevar a efecto una modificación contractual prevista en el PCAP, en él no se ha contemplado ninguna especialidad de procedimiento que deba seguirse en este caso, como permite el artículo 207.1 LCSP, que determina que en estos casos los pliegos deben establecer la forma en que debe actuarse.

Sí que se aprecia, sin embargo, que se ha elaborado la correspondiente propuesta de modificación en la que ésta se justifica y valora oportunamente, y que se han cumplimentado los trámites esenciales que imponen los artículos 191.1 LCSP y 102 RCPAP.

De esta forma se constata, en primer lugar, que se ha dado audiencia a la contratista por dos veces y que sus representantes han expresado su plena conformidad con la propuesta de modificación que aquí se analiza. Y, en segundo lugar, que el acto de autorización y disposición del gasto ha sido sometido a la fiscalización previa del Interventor General, como imponen además los artículos 9.1,a), apartados 2º y 3º, y 14 y siguientes del Decreto 161/1999, de 30 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Y, asimismo, que existe un certificado de existencia de crédito en el presupuesto del SMS para la modificación del contrato citado.

Además, ha emitido informe el Servicio Jurídico de la Consejería de Presidencia y Hacienda, como se exige en el apartado noveno, subapartado 1.2,c), del Acuerdo de Consejo de Gobierno por el que se da aplicación a la previsión del artículo 95 del Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, respecto al ejercicio de la función interventora, publicado por Resolución de 3 de septiembre de 2009 de la Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda.

Se constata, asimismo, que la Junta Regional de Contratación Administrativa ha emitido informe preceptivo de carácter favorable, de acuerdo con lo que se establece en el artículo 2.1,c) del Decreto 175/2003, de 28 de

noviembre, por el que se regula la Junta Regional de Contratación Administrativa de la Región de Murcia y se dictan normas en materia de clasificación de empresas.

En este sentido, conviene recordar que dicho precepto impone esa obligación de informar con carácter previo los acuerdos que autoricen o aprueben la modificación de un contrato, cuando la cuantía de la misma, aislada o conjuntamente, sea igual o superior a un 15 por 100 del precio original del contrato, y éste sea superior a 1.200.000 euros, si es un contrato de obras, o a 180.000 euros si se trata de contratos de consultoría y asistencia o de servicios, como el que aquí se analiza.

TERCERA.- Planteamiento general.

Según se ha expuesto ya, por procedimiento abierto y a través del sistema de contratación centralizada, se licitaron de forma conjunta diversos servicios de redes de datos e Internet; de telefonía, videoconferencia y mensajería masiva; de gestión de la interconexión y la monitorización, de seguridad de la información y de calidad y control de proceso.

Debido a la diferente naturaleza de los servicios que se iban a contratar y con el objeto de potenciar la concurrencia, las prestaciones incluidas en el objeto del contrato se distribuyeron en 5 lotes que, en su conjunto, debían dar completa cobertura a las prestaciones exigidas.

En lo que aquí interesa, se licitó el Lote 3, relativo a los servicios de gestión de la interconexión y la monitorización, que se adjudicó a la mercantil *INDRA*.

El artículo 219.1 TRLCSP -aplicable a la modificación de este contrato, como se ha expuesto más arriba- preveía la posibilidad de que se modificasen los contratos administrativos por razones de interés público en los casos y en la forma previstos en el Título V del Libro I de la propia Ley, e imponía que las modificaciones así acordadas por el órgano de contratación fuesen obligatorias para los contratistas.

De hecho, el artículo 106 TRLCSP establecía que "*Los contratos del sector público podrán modificarse siempre que en los pliegos o en el anuncio de licitación se haya advertido expresamente de esta posibilidad y se hayan detallado de forma clara, precisa e inequívoca las condiciones en que podrá hacerse uso de la misma, así como el alcance y límites de las modificaciones que pueden acordarse con expresa indicación del porcentaje del precio del contrato al que como máximo puedan afectar, y el procedimiento que haya de seguirse para ello.*

A estos efectos, los supuestos en que podrá modificarse el contrato deberán definirse con total concreción por referencia a circunstancias cuya concurrencia pueda verificarse de forma objetiva y las condiciones de la eventual modificación deberán precisarse con un detalle suficiente para permitir a los licitadores su valoración a efectos de formular su oferta y ser tomadas en cuenta en lo que se refiere a la exigencia de condiciones de aptitud a los licitadores y valoración de las ofertas".

En este sentido, en la cláusula 21 del PCAP que rige la presente contratación administrativa, relativa a la modificación del contrato, se señala que "*Los contratos administrativos de cada lote sólo podrán ser modificados por razones de interés público en los casos y se regirá por lo dispuesto en los artículos 105, 106, 107, 108, 210, 211, 219 del TRLCSP, por el artículo 102 del RGLCAP y por la Disposición Adicional Trigésimo cuarta del TRLCSP denominada "contratos de suministros y servicios en función de las necesidades". En estos casos, las modificaciones acordadas por el órgano de contratación serán obligatorias para los contratistas.*

Conforme a lo dispuesto en el artículo 106 del TRLCSP se advierte expresamente de la posibilidad de modificación del importe del contrato en los supuestos y límites establecidos en el ANEXO 19 de este pliego.

(...).

Las modificaciones del contrato deberán formalizarse conforme a lo dispuesto en los artículos 28 y 156 del TRLCSP.

La facultad de modificación del contrato de cada lote, que se derive de la presente contratación, de conformidad con la legislación aplicable, corresponde al Órgano de contratación".

Ya se ha indicado con anterioridad que el artículo 106 TRLCSP, en su párrafo primero, permitía que se pudiese modificar un contrato administrativo siempre que en los pliegos o en el anuncio de licitación se contemplase esa posibilidad, se precisasen las condiciones que podrían justificar esa alteración y se indicase el porcentaje del precio del contrato al que, como máximo, pudieran afectar las modificaciones previstas.

Acerca de lo que debía interpretarse por *porcentaje del precio del contrato* (y de cuál es la diferencia que pudiera existir entre los conceptos de precio, valor estimado y presupuesto, lo que sugiere distintas interpretaciones), ya aclaró la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en su informe 44/12, de 7 de mayo de 2013, que "*de conformidad con su tenor literal no se está refiriendo al precio sino al presupuesto base de licitación sin IVA, puesto que el precio se desconoce en el momento de aprobarse los pliegos o de publicarse los anuncios a los que dicho precepto se refiere*", y concluyó que eso respondía a "una interpretación lógica de este artículo en consonancia con los demás contenidos dentro de la Ley relativos a este concepto".

De otra parte, el Anexo 19 del PCAP regula las causas de modificación comunes a todos los lotes en que se divide la contratación mencionada y, de forma concreta, previene en el apartado 4, las que afectan de manera particular al *Lote 3. Servicios de gestión de la interconexión y la monitorización*.

Al inicio de este apartado se contiene un *Resumen de modificados previstos bajo criterios del art. 106 del TRLCSP* en el que se alude a la *Integración Proyecto de Escuelas Conectadas y/o aumento de caudal de 2 Gbps en Perímetro interno y/o externo*.

Además, se concretan los objetivos que se perseguiría alcanzar con esa modificación y se precisa que no podrá sobrepasar, sobre el presupuesto de la licitación, el límite del 90,28%.

También se señala que "*Las necesidades estimadas en el lote 1 fijan en hasta 2Gbps el caudal máximo necesario durante la duración del contrato para la conectividad con Internet y con otros organismos. No obstante, también se recoge la posibilidad de aumentar dicho caudal mediante el procedente modificado. Una subida de caudal de estas conexiones mayor al estimado tiene consecuencias directas en todos los servicios del lote 3 ya que el equipamiento exigido al adjudicatario para la supervisión de dichas interconexiones exteriores viene muy determinado por estos caudales. Por tanto, es preciso recoger la posibilidad de modificación del presente lote para el caso en que se superen los caudales indicados*".

(...)

Por tanto, (...) si los caudales de interconexión aumentan por encima de los valores máximos establecidos en el lote 1, se debe considerar la posibilidad de modificación de este contrato hasta un máximo del 90,28% con los siguientes objetivos".

En este caso, los objetivos de la modificación que se propone serían los dos últimos que se citan en dicho Anexo, esto es, la adaptación del servicio de gestión de las interconexiones y la adaptación de plataforma IPAM+DHCP+DNS+NTP y entorno VPN-SSL.

CUARTA.- Sobre la modificación proyectada y otras consideraciones de carácter formal.

I. Como se ha expuesto, el ejercicio de la prerrogativa de modificación del contrato administrativo referido exige la concurrencia de ciertos presupuestos y está sujeto a un límite cuantitativo determinado.

Así, en primer lugar, acerca de la modificación que se pretende, se ha justificado la existencia de razones de interés público que redundan en beneficio de la propia Comunidad Autónoma y de los ciudadanos y las empresas de la Región, y que se concretan en la necesidad de acometer una importante transformación digital en el ámbito de la Administración regional, en la conveniencia de mejorar la seguridad de los sistemas informáticos públicos y en la utilidad que va a reportar la implementación de ciertos proyectos y en la potenciación del teletrabajo como consecuencia, directa o indirecta, de la pandemia que se padece.

En segundo lugar, se ha acreditado que resultará necesario, por las razones a las que se ha aludido, atender unas necesidades imprevistas que se van a occasionar por el incremento de las interconexiones, internas y externas, que se producirán en la red corporativa de la Comunidad Autónoma y en la necesidad de prestar nuevos servicios de VPN (interconexión segura desde Internet).

En último lugar, se constata que no se sobrepasa el límite cuantitativo de modificación (90,28% del presupuesto base de licitación sin IVA) que se prevé en el apartado 4 del Anexo 19 del PCAP. De la documentación que se ha traído al procedimiento se sabe que la modificación que se propone asciende a 291.153,71€, IVA excluido, lo que supone un porcentaje de modificación de 9,59% respecto del importe de la licitación correspondiente al Lote 3. También es conocido que el porcentaje de la modificación primera (cuyo importe fue de 486.333,79€, IVA excluido) que se llevó a cabo fue del 16,02%, por lo que la suma (777.487,50€) asciende al 25,62% del citado presupuesto de licitación (3.035.194,19€, IVA excluido). En consecuencia, como ya se ha señalado, no se supera el límite máximo previsto en el PCAP, es decir, el 90,28% del presupuesto de licitación.

Por lo tanto, y dado que se cumplen los requisitos y no se sobrepasa el límite cuantitativo que es de aplicación, no procede formular ninguna observación a la modificación propuesta.

II. En otro orden de cosas, se debe recordar que "*Cuando, como consecuencia de una modificación del contrato, experimente variación el precio del mismo, deberá reajustarse la garantía, para que guarde la debida proporción con el nuevo precio modificado, en el plazo de quince días contados desde la fecha en que se notifique al empresario el acuerdo de modificación*", como impone el artículo 99.3 TRLCSP.

Asimismo, que la formalización de la modificación debe llevarse a efecto en los términos establecidos en los artículos 37.2 y 153 LCSP.

Por último, también se recuerda -de conformidad con lo que se establece en el artículo 207.3 LCSP, segundo párrafo- que los órganos de contratación que hubiesen modificado un contrato durante su vigencia, con independencia de la causa que justifique dicha modificación, deberán publicar en todo caso un anuncio de modificación en el perfil del 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 aprobación, incluidos aquellos aportados por el adjudicatario o los emitidos por el propio órgano de contratación.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Se dictamina favorablemente la modificación consultada al estar prevista en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del procedimiento de contratación, haberse justificado que obedece a razones de interés público y para atender causas imprevistas, y que no se superan los límites cuantitativos establecidos.

SEGUNDA.- Por lo que se refiere al procedimiento a seguir, resulta conveniente atender las consideraciones que se detallan en el apartado II de la Consideración cuarta de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.