



Informe preceptivo de la Modificación número 2 del Lote 4 "Servicios de Seguridad de la Información", correspondiente a la "Contratación Centralizada de Servicios de Comunicaciones y Seguridad de la Información de la CARM, para los ejercicios 2018-2022". Informe 5/2021, de 26 de octubre.

ANTECEDENTES

1. En fecha 17 de septiembre de 2021 se recibe en la Secretaría de la Junta Regional de Contratación Administrativa solicitud de informe preceptivo relativo a la modificación número 2 del Lote 4: "Servicios de Seguridad de la Información", del contrato centralizado de "Servicios de Comunicaciones y Seguridad de la Información de la CARM, para los ejercicios 2018-2022", de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 2.1 c) y 13 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.

Junto a dicha solicitud se acompañan los documentos que conforman el expediente tramitado para esta modificación.

2. La licitación de este contrato de servicios se tramitó con carácter ordinario utilizándose para la adjudicación el procedimiento abierto. La correspondiente publicación en el DOUE se produjo el 16 de octubre de 2017 (2017/S-200-411782/18/10/2017) y en el Boletín Oficial del Estado nº 254 de fecha 21 de octubre de 2017 y en el perfil del contratante en fecha 18 de octubre de 2017.

Mediante Orden de la extinta Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas de fecha de fecha 17 de abril de 2018 se adjudicó el Lote 4 a la mercantil CENTRO REGIONAL DE SERVICIOS AVANZADOS, S. A., con NIF A09310475, por un importe total de 2.296.693,26 € (21 % IVA incluido).

La formalización del contrato tiene lugar el 15 de mayo de 2018, estableciendo la cláusula Tercera que "los efectos de la entrada en vigor del contrato del Lote 4 será de 48 meses (4 años) a contar desde el día 16 de mayo de 2018, sin perjuicio de su posible prórroga en los términos previstos en la cláusula 6 del pliego de cláusulas administrativas particulares que rige en esta contratación y demás disposiciones de aplicación. (Seis años en total, incluidas las posibles prórrogas). Por su parte y respecto al precio, se fija en la cláusula cuarta por el importe adjudicado de 2.296.693,26 € IVA incluido, añadiendo que "una vez formalizado el contrato se procederá a reajustar los importes de las anualidades para adecuarlos a la entrada en

vigor del contrato”, aprobándose por Orden de la Consejería de Hacienda de fecha 27 de julio de 2018 el reajuste de anualidades del contrato, estableciendo el plazo de ejecución desde el 16 de mayo de 2018 hasta el 15 de mayo de 2022.

Finalmente, por Orden de la Consejería de Hacienda de fecha 09/05/19 se acuerda la 1ª Modificación del Lote 4 para el período comprendido entre el 01/07/2019 hasta la finalización del contrato (15/05/2022) por un importe de 298.444,78 €, IVA incluido.

3. Con fecha 7 de julio de 2021 se emite Informe por el responsable del contrato con el visto bueno del Subdirector General de Infraestructuras Digitales sobre Segundo modificado del contrato lote 4, definiendo las causas, interés público concurrente, así como el importe que supone la modificación. Considerando conforme el citado informe, se formula el 8 de julio Propuesta por el Director General de Informática y Transformación Digital a la Dirección General de Patrimonio para que se inicien los trámites de modificación número 2.

4. Con fecha 15 de julio de 2021 se dicta Orden del Consejero de Economía, Hacienda y Administración Digital (firmada por delegación por la titular de la Dirección General de Patrimonio) acordando el inicio de los trámites para la modificación 2ª del Lote 4 del mencionado contrato en los términos propuestos.

Advertido error aritmético en los importes de las anualidades 2021 y 2022, la Dirección General de Informática y Transformación Digital remite nuevamente informe propuesta corregido de fecha 3 de septiembre, dictándose corrección de errores por la Dirección General de Patrimonio el día 9 de septiembre.

5. Constan en el expediente el trámite de audiencia al contratista, manifestando en fecha 8 de septiembre de 2021 su conformidad a la modificación propuesta, documento contable AD preliminar acreditativo de la existencia de crédito necesario para atender las obligaciones económicas derivadas de la presente modificación, así como el informe favorable a la modificación del contrato del Servicio Jurídico de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Digital de fecha 16 de septiembre de 2021.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERO. Esta Junta Regional de Contratación Administrativa emite informe preceptivo de conformidad con lo establecido 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 y se dictan normas en materia de clasificación de empresas (Decreto 175/2003), teniendo en cuenta que se trata de un contrato de servicios, cuyo importe inicial es superior a 180.000 euros, y que la cuantía de la modificación conjuntamente con la primera aprobada es superior a un 15 por 100 del precio original del contrato.



El importe del modificado ahora previsto de 160.218,25€, IVA incluido, que acumulado a la primera modificación aprobada de 298.444,78€, IVA incluido, asciende a 458.663,03€, supone un 19,97%, no supera el límite general del 20% de incremento sobre el importe de adjudicación. El porcentaje de la primera modificación de este contrato supuso un 12,99 por 100 del precio original de contrato y el de la segunda un 6,98 por 100.

SEGUNDO. A efectos de analizar en qué condiciones puede producirse la modificación de un contrato público es determinante el régimen jurídico aplicable al mismo.

La disposición transitoria primera de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) "Expedientes iniciados y contratos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley", establece en el apartado 1 que *"los expedientes de contratación iniciados antes de la entrada en vigor de esta Ley se regirán por la normativa anterior. A estos efectos se entenderá que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato"*.

Y en el apartado 2, añade, que *"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"*.

Por consiguiente, quedan reflejados, como algo diferente, los dos supuestos antes indicados: i) la **norma aplicable a los expedientes** iniciados antes de la entrada en vigor de la LCSP de 2017 (a lo que se refiere el apartado 1), y ii) la **norma aplicable a los contratos**, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su modificación, duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior (regulada en su apartado 2).

Quiere ello decir que pueden existir contratos a los que se aplique el régimen anterior (esto es el TRLCSP) respecto de las actuaciones que comprende el expediente administrativo (entendiendo por tales todas las anteriores a la adjudicación del contrato) y el nuevo régimen de la LCSP en lo relativo al contrato, sus efectos y su extinción. Esto es, **contratos con doble norma aplicable a los mismos**: el TRLCSP para todo lo relativo a la adjudicación del contrato (el denominado "*expediente de contratación*") y la LCSP de 2017 para lo relativo a la "*regla de fondo*" a la que se somete el contrato hasta su extinción.

Pues bien, visto lo anterior (en cuanto a la Transitoria Primera de la LCSP de 2017), debe tenerse en cuenta la fecha de entrada en vigor de la misma, que, según la Disposición Final decimosexta se produjo a los cuatro meses de su publicación en el

BOE. Teniendo en cuenta, por tanto, que la LCSP de 2017 fue publicada en el BOE de 9 de noviembre de 2017, **los cuatro meses vencieron el 9 de marzo de 2018, fecha a partir de la cual, la citada Ley se encuentra en vigor.** Y fecha (el 9 de marzo de 2018) a tener en cuenta para determinar cuál ha de ser la norma aplicable al contrato, y determinar si estamos en presencia, o no, de un contrato *al que le es de aplicación el TRLCSP para las actuaciones realizadas hasta la adjudicación del contrato y aplicación de la LCSP de 2017 como regla de fondo del contrato.*

En el presente caso, el TRLCSP resulta de aplicación hasta la fase de adjudicación teniendo en cuenta la fecha de publicación del anuncio en el DOUE y BOE; y en la medida en que la adjudicación del lote 4 tuvo lugar el 17 de abril de 2018, esto es, con posterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley 9/2017, de 8 de noviembre, es aplicable ésta a la modificación propuesta. Criterio que comparte el Servicio Jurídico en su informe de 16 de septiembre de 2021.

TERCERO. Analizados los aspectos formales, procede ahora examinar la propuesta de modificación del contrato desde el punto de vista sustantivo de conformidad con la normativa que le es aplicable, esto es, 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(en adelante LCSP), y en cuanto no se encuentre derogado por ésta, por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, (en adelante RGLCAP).

La posibilidad de modificar los contratos administrativos aparece regulada con carácter general en artículo 203.2 LCSP estableciendo que *"los contratos administrativos 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.*

El apartado a) del artículo 203.2 se desarrolla en el artículo 204, que se refiere a las modificaciones previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares, disponiendo que: *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"*

Se hace expresa mención a que el límite máximo de los modificados es el 20% del precio inicial. En este punto la LCSP aclara tres conceptos en los artículos 100, 101 y 102: el presupuesto base de licitación, el valor estimado y el precio:



Comenzando por el **precio**, que es la definición necesaria para completar el tenor literal del 204, el artículo 102 dispone que los contratos del sector público tendrán siempre un precio cierto, que se abonará al contratista en función de la prestación realmente ejecutada y de acuerdo con lo pactado. Esta última mención a lo pactado por las partes debe entenderse como una referencia al precio estipulado por la realización de la prestación en el momento de la formalización, que coincidirá con el precio de adjudicación siendo éste, conforme ya afirmaba la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en Informe 43/2008, de 28 de julio de 2008: "el importe íntegro que por la ejecución del contrato percibe el contratista."

El segundo concepto que maneja la norma en el artículo 100 es el **presupuesto base de licitación**, definido como el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido. A tal efecto, el presupuesto base de licitación ha de desglosarse indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación, los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación.

El tercero de los conceptos, el **valor estimado**, se determina por reglas, disponiendo el artículo 101 que la estimación deberá hacerse teniendo en cuenta los precios habituales en el mercado, y estar referida al momento del envío del anuncio de licitación o, en caso de que no se requiera un anuncio de este tipo, al momento en que el órgano de contratación inicie el procedimiento de adjudicación del contrato (101.7). El artículo 101 distingue entre: (a) los contratos de obras, suministros y servicios, en los que el órgano de contratación tomará el importe total, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, pagadero según sus estimaciones; y (b) los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios, que no son objeto de estudio en el presente informe.

En el supuesto que se informa, y puesto que se ha previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares la posibilidad de que el contrato sea modificado, el valor estimado debe contemplar el importe máximo que este pueda alcanzar, teniendo en cuenta la totalidad de las modificaciones al alza previstas, de acuerdo con el artículo 204 LCSP.

En este tema, resulta especialmente ilustrativo el informe del Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería, en el que se manifiesta:

<< Dado que el presente contrato se inició antes de la entrada en vigor de la vigente ley de contratos, el pliego de cláusulas administrativas se elaboró teniendo en cuenta lo dispuesto en la normativa entonces aplicable, constituida básicamente 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).

Así, el artículo 106 del citado texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público establecía en relación con la modificación de los contratos lo siguiente:

"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."

Por su parte, la **Cláusula 21 "Modificación del contrato"** del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares aprobado por el órgano de contratación disponía:

"Los contratos administrativos de cada lote solo podrán ser modificados por razones de interés público y se regirán por lo dispuesto en los artículos 105, 106, 107, 108, 210, 211 y 219 y Disposición adicional trigésima cuarta del TRLCSP y artículo 102 del RGLCAP. En estos casos, las modificaciones serán obligatorias para el contratista.

*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 con los límites establecidos en el **ANEXO 19** de este pliego. ...".*

El citado Anexo 19, recoge para el Lote 4 el resumen de las modificaciones al alza del contrato previstas hasta un **límite del 105 % del precio de licitación**:

Resumen de modificados previstos en lote 4 bajo criterios del art. 106 del TRLCSP :

Id	Condiciones/Jus tificación	Alcance/objetivo	Límites (sobre licitación)	Condiciones de aptitud a los licitadores
1	Modificación de las estimaciones de unidades de consumos en relación a cumpli-	Mayores necesidades en unidades de consumo en los servicios de implantación y	50%	Requisitos específicos de los servicios indicados en la columna Alcance/objetivo

4.1. Justificación y razones de interés público:

El Informe-propuesta del Responsable del Contrato y de la Dirección General de Informática y Transformación Digital, de fecha 08/07/2021 expone que *se han detectado vulnerabilidades explotables en los sistemas de información y cambios en los modelos de ataque empleados por el malware que superan los modelos defensivos existentes y capacidades implantadas actualmente. Algunos de estos ciberataques dirigidos contra el código de aplicaciones ejecutados en servidores han tenido recientemente impacto real en sistemas de información de la CARM.*

La implantación de adecuadas metodologías de desarrollo de software permite reducir el riesgo de éxito de ciberataques dirigidos contra el código de aplicaciones en ejecución pero, entre tanto se identifican y realizan los cambios oportunos en el software, se requieren incrementar las capacidades preventivas, para evitar daños en los sistemas de información y en la información contenida en ellos, a saber; aumentar las capacidades para la identificación de ciberataques, para su análisis, evaluación de estrategias de contención, contención y erradicación.

Para lograr este objetivo es necesario el incremento de capacidades de monitorización en tiempo real de ciberataques al código en ejecución en equipos servidores de aplicaciones (cibervigilancia) de los distintos organismos de Consejerías u OOAA de la CARM y contar con los servicios adecuados para procesar la información que aportan los dispositivos de cibervigilancia que, en conjunto, permiten y facilitan la información necesaria para que el personal técnico proceda a la identificación, remediación inmediata, eliminación total de la amenaza y, adicionalmente, aporta la trazabilidad necesaria para el análisis forense del incidente de seguridad.

Las razones de interés público se justifican en los siguientes términos: *La modificación propuesta de las unidades contratadas de los servicios del lote tiene por finalidad mantener el nivel de seguridad, prevenir y, en su caso, identificar, contener y erradicar los cada vez más sofisticados ciberataques a que los sistemas de información de Consejerías y OOAA están expuestos. En este sentido permitirá avanzar en el cumplimiento normativo en materia de seguridad de la información y por ende, a los funcionarios, continuar con el ritmo de trabajo actual, sin necesidad de limitar el acceso y tratamiento de la información de la CARM (que sería la consecuencia de no realizar el presente modificado del contrato).*

4.2. El objeto y causas de la modificación que propone, aparecen igualmente detalladas:

1) Previsiones de modificado Id 1 del PCAP (Anexo 19 apartado 5.1). Servicios de Asesoría en seguridad de la información.

El incremento de 2.400 Horas de Experto en Asesoría en seguridad de la información que permita procesar adecuadamente el incremento de la complejidad de los ciberataques y el aumento de la superficie de exposición (código de aplicaciones en ejecución en servidores de Consejerías y OOAA) que no fueron tenidas



en cuenta en los escenarios de estimación de Horas de Experto en Asesoría en seguridad de la información.

De no hacerlo, se disminuiría la capacidad de identificación y tratamiento de amenazas complejas, impidiendo de esta forma, la DGIyTD el objetivo de cumplir adecuadamente con la normativa en vigor en materia de seguridad, y por otra parte al no disponer de la información antes mencionada impide a la CARM cumplir las obligaciones normativas de facilitar información completa sobre incidentes de seguridad de determinada severidad y categoría tanto a la Agencia Española de Protección de Datos (artículos 32 a 34 del RGPD) como al Centro Criptológico Nacional (CCN) dependiente del Centro Nacional de Inteligencia.

2) Previsiones de modificado Id 2 del PCAP (Anexo 19 apartado 5.2). Servicio de Detección de amenazas e incidencias de seguridad y Servicio de Gestión de la seguridad.

*Para alcanzar el objeto del contrato se entiende que es necesario el **incremento de unidades variables en 10.000 el número de EPS (Eventos Por Segundo), 1.800 horas de Experto asociados a los servicios de Detección de amenazas e incidencias de seguridad y 1.800 horas de Experto para la Gestión de la seguridad.***

De no hacerlo, se disminuiría la eficacia de los sistemas de identificación y tratamiento de amenazas, así como dificultaría el análisis forense del posible incidente de seguridad impidiendo de esta forma, a la DGIyTD, el objetivo de cumplir adecuadamente con la normativa en vigor en materia de seguridad.

3) Previsión de modificado Id 3 del PCAP (Anexo 19 apartado 5.3). Servicio de Gestión de incidentes de seguridad

Esta modificación está ligada a la previsión de modificación de los dos apartados anteriores en una proporción de importes de veinte a uno.

El importe del modificado ahora previsto de 160.218,25€, IVA incluido, que acumulado a la primera modificación aprobada de 298.444,78€, IVA incluido, asciende a 458.663,03€, supone un 19,97%, no supera el límite general del 20% de incremento sobre el importe de adjudicación. El porcentaje de la primera modificación de este contrato supuso un 12,99 por 100 del precio original de contrato y el de la segunda un 6,98 por 100. Asimismo, se considera que las causas y objeto de la modificación pretendida se corresponden con las causas previstas en el anexo 19 del PCAP para modificar el servicio correspondiente al lote 4.

En base a lo expuesto, podemos concluir que nos encontramos ante un supuesto de modificación por causas previstas en el PCAP, y que se cumplen los requerimientos del artículo 204 LCSP, aplicable de conformidad con lo indicado en el considerando tres del presente informe.

QUINTO. En el procedimiento instruido al efecto se han seguido los trámites esenciales señalados en el artículo 191 de la LCSP para el ejercicio en general de las prerrogativas de la Administración y en particular la de modificación de los contratos, así como los recogidos en el artículo 102 del RGLCAP, constando en el expediente tramitado el informe del responsable del contrato donde justifica, describe y valora la modificación que propone, así como la Orden de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Digital que autoriza el inicio de los trámites para la modificación 2ª del contrato correspondiente al lote 4; la audiencia al contratista quien ha prestado su conformidad a la modificación propuesta y el informe del Servicio Jurídico de la Consejería emitido con carácter favorable.

Consta en el expediente documento contable AD por importe total de 160.218,25 euros, IVA incluido, partida presupuestaria 110800126J22200, proyecto de gasto 42029, anualidades 2021 y 2022.

Respecto a los trámites posteriores a llevar a cabo en la modificación planteada antes de su aprobación por el órgano de contratación, la fiscalización del gasto corresponde a la Intervención General, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.1 a) 2º 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, según el cual "el *Interventor General ejercerá la fiscalización previa en los actos de autorización de los gastos siguientes: 2.º Los que supongan una modificación de otros que hubiera fiscalizado la Intervención General*".

Finalmente, respecto de la competencia para la adopción de la modificación contractual, ha de estarse a lo dispuesto por el artículo 4 de la Orden 27 de septiembre de 2021 la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Digital, por la que se delegan competencias del titular del Departamento en los titulares de los Órganos Directivos de la Consejería (BORM nº 234, de 8 de octubre), encontrándose delegadas en el titular de la Dirección General de Patrimonio las competencias atribuidas al Consejero de Economía, Hacienda y Administración Digital sobre bienes, servicios y suministros de contratación centralizada, contempladas en el Decreto 82/2001, de 16 de noviembre, incluyendo todas las que se derivan de su condición de órgano de contratación en este ámbito.

CONCLUSIÓN

Por todo lo expuesto en las consideraciones anteriores, esta Junta Regional de Contratación Administrativa entiende que procede informar favorablemente la propuesta de la **Modificación 2ª del Lote 4 "Contrato de Servicios de Seguridad de la Información"**, de la contratación centralizada de **"Servicios de Comunicaciones y Seguridad de la Información de la CARM para los ejercicios 2018-2022"**.