



Informe sobre la modificación de la contratación centralizada del servicio de impresión y fotocopiado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para los ejercicios 2014-2018. Informe 09/2018, de 20 de julio.

Tipo de informe: Preceptivo

ANTECEDENTES

1. En fecha 25 de junio de 2018 por la Dirección General de Informática, Patrimonio y Telecomunicaciones se traslada el expediente 9861/2018 del modificado 10 de la "Contratación Centralizada del Servicio Corporativo de Impresión y Fotocopiado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para los ejercicios 2014-2018", a fin que el Secretario General de la Consejería de Hacienda solicite el correspondiente informe a la Junta Regional de Contratación Administrativa, de acuerdo con lo que dispone el artículo 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 antecedentes del expediente tramitado para la adjudicación del contrato originario objeto de modificación, así como los del expediente tramitado para dicha modificación.

2. Conforme a los antecedentes remitidos, y tras la convocatoria de la licitación del contrato mediante procedimiento abierto y tramitación ordinaria, por Orden de la extinta Consejería de Economía y Hacienda de fecha 24 de junio de 2014 se adjudicó el contrato "Contratación Centralizada del Servicio Corporativo de Impresión y Fotocopiado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para los ejercicios 2014-2018", a la entidad Canon España, S.A, formalizándose el mismo el 30 de septiembre siguiente, por un importe total de 2.244.519,00 euros, incluido IVA al tipo del 21 por 100 en función de unos precios unitarios por dispositivo y copia. La duración prevista es de cuatro años, y abarca desde el 1 de octubre de 2014 hasta el 30 de septiembre de 2018, pudiendo ser prorrogado por dos años, conforme a lo previsto en la cláusula 4 del correspondiente pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP).

3. Con fecha 31 de mayo de 2018 el responsable del Contrato con el visto bueno del Director del Centro Regional de Informática y su informe complementario de 15 de junio de 2018 proponen, junto a la actualización del contrato por la última reorganización administrativa de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en adelante CARM) llevada a cabo en mediante Decreto del Presidente n.º 2/2018, de 20 de abril, de reorganización de la Administración Regional, la modificación número 10 del contrato que consiste básicamente en el incremento de puntos de impresión así como de las copias previstas para 2018, por un importe adicional de 73.580,08 euros (IVA incluido).

4. Por Orden de la Consejería de Hacienda de fecha 6 de junio de 2018 se acuerda el inicio de los trámites para la modificación 10ª del contrato por la cuantía antes indicada y con efectos desde su aprobación hasta el 30 de septiembre de 2018, fecha de finalización del contrato.

5. Constan en el expediente el trámite de audiencia al contratista, manifestando su conformidad a la modificación propuesta en fecha 7 de junio de 2018, documentos contables acreditativos de la existencia de créditos precisos 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 Hacienda de fecha 18 de mayo de 2018.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. 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, teniendo en cuenta que la modificación afecta a un contrato que, si bien ha sido calificado como mixto, la prestación correspondiente al contrato de servicios es la más importante desde el punto de vista económico, y que el importe inicial de este contrato es superior a 180.000 euros; el importe del modificado ahora previsto es de 73.580,08 euros, que acumulado a los de las nueve modificaciones anteriores asciende a 370.058,68 euros, lo cual representa un incremento total del 16,49 por 100 del precio original del contrato.

2. Aunque el informe que emita esta Junta debe centrarse en la propuesta de modificación del contrato en cuestión y no tiene por qué extenderse a analizar otras cuestiones que la documentación remitida pueda sugerir, no es menos cierto que su emisión puede demandar la contemplación, al menos de forma global, de otras cuestiones directamente relacionadas que puedan ayudar al órgano de contratación en futuras licitaciones.

Llama la atención la reiteración de las modificaciones llevadas a cabo de este contrato, lo que viene a poner de manifiesto que quizás el diseño del procedimiento y/o técnica utilizada para la contratación del servicio de impresión y fotocopiado por la Administración no sea la más adecuada de las que ofrece la normativa aplicable al respecto.

La "Contratación Centralizada del Servicio Corporativo de Impresión y Fotocopiado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para los ejercicios 2014-2018" se realizó de manera centralizada para las diversas consejerías y organismos autónomos de la Administración Regional y los entes inicialmente adheridos, que fueron el Instituto de Turismo de la Región de Murcia, el Instituto de Industrias Culturales y de las Artes de la Región de Murcia y el Centro Alto Rendimiento (actualmente Región de Murcia Deportes, S.A.U.), ello de acuerdo con lo establecido en el Decreto 82/2001, de 16 de noviembre (en adelante Decreto 82/2001), por el que se regula la adquisición centralizada de bienes, servicios y suministros.



Esta contratación centralizada se llevó a cabo con arreglo a las normas procedimentales generales previstas en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP), Capítulo I del Título I del Libro III, en concreto mediante procedimiento abierto, con lo que nos encontramos con una única relación contractual para satisfacer las necesidades específicas de todas y cada una de las consejerías integrantes de la Administración Regional y de sus organismos autónomos, además de los entes públicos mencionados adheridos al inicio; y además durante un plazo de duración de cuatro años prorrogable por dos más, lo que dificulta enormemente la previsión de las necesidades iniciales y su ajuste a las reales, y hace que cualquier desajuste puntual de las necesidades previstas de cualquiera de los diferentes centros y la posterior adhesión de otros entes públicos, admitida por el Decreto 82/2001, deban de tramitarse a través de modificaciones del contrato inicial, por lo que su ejecución se complica enormemente, hasta el punto de llevar la máxima rigidez a dicha relación contractual.

La situación sería diferente si el procedimiento utilizado hubiese sido el de determinación de tipo u homologación de servicios y/o suministros con unos precios unitarios, llevado a cabo a través del procedimiento especial regulado en el artículo 206.3 b) del TRLCAP que se desarrolla en dos fases; la primera para la adopción de los tipos contratables para cada clase de bienes o servicios mediante la conclusión de un acuerdo marco y la segunda, para la contratación específica de los bienes y servicios adoptados que los diferentes órganos y organismos puedan precisar.

Todo lo anteriormente expuesto lleva a esta Junta a recomendar a los órganos con competencia para celebrar este tipo de contratos, la conveniencia de llevar a cabo su contratación por el procedimiento especial de adopción de tipo, articulado a través de un acuerdo marco, de manera que ni la posterior adhesión de otros entes públicos ni cuando las necesidades reales fuesen superiores a las estimadas inicialmente, obliguen a tramitar una modificación del contrato originario, y si sólo una contratación específica basada en el acuerdo marco suscrito por los distintos órganos y entes adheridos al mismo.

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

En el presente caso y dado que la adjudicación del contrato tuvo lugar el 24 de junio de 2014, fecha anterior a la entrada en vigor 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 (en adelante LCSP), será de aplicación a esta modificación propuesta el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, normativa vigente a la fecha de adjudicación del contrato, y ello en virtud de lo establecido en el apartado 2 de la disposición transitoria primera de la mencionada LCSP, que literalmente dispone al respecto 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"*.

Sin embargo, en cuanto al procedimiento de la modificación del contrato y la competencia del órgano para acordarla, siguiendo el criterio mantenido por el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, entre otros en sus Informes 118/2016, 119/2016, 147/2016 y el más reciente 126/2017, será de aplicación la normativa vigente en el

momento de iniciarse el procedimiento de modificación del contrato y, puesto que este procedimiento se inició el 6 de junio de 2018, estando ya en vigor la LCSP, será esta la norma aplicable junto con el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante RGLCAP) y demás normas de desarrollo en lo que no se opongan a lo dispuesto en la misma.

No obstante, al ser los trámites básicos señalados en cada una de las referidas normas, TRLCSP y LCSP coincidentes, la aplicación de esta última no tiene mayor trascendencia.

4. 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 la propuesta del responsable del contrato de fecha 31 de mayo de 2018 e informe complementario de 15 de junio del mismo año, donde justifica, describe y valora la modificación que propone, así como la Orden de Consejería de Hacienda de fecha 6 de junio de 2018 que autoriza el inicio de los trámites para la modificación 10ª del contrato, la audiencia al contratista, quien en fecha 7 de junio de 2018 ha prestado su conformidad a la modificación propuesta y el informe del Servicio Jurídico de la Consejería de Hacienda de fecha 18 de junio de 2018 emitido con carácter favorable, si bien entiende que la propuesta de modificación del contrato la debería de suscribir la Dirección de Informática, Patrimonio y Comunicaciones en virtud de sus propias competencias.

Respecto a los trámites posteriores a llevar a cabo en la modificación planteada antes de su aprobación por el órgano de contratación, puesto que se trata de la modificación de un contrato, cuyo gasto inicial fue fiscalizado previamente por la Intervención General, deberá ser nuevamente fiscalizado por la misma 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.

5. 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, el TRLCSP como anteriormente se ha reflejado en la consideración tercera de este informe.

La posibilidad de modificar los contratos administrativos aparece regulada con carácter general en artículo 219 del TRLCSP estableciendo al respecto que *"solo podrán ser modificados por razones de interés público en los casos y en la forma previstos en el título V del libro I, y de acuerdo con el procedimiento regulado en el artículo 211. En estos casos, las modificaciones acordadas por el órgano de contratación serán obligatorias para los contratistas"*.

El apartado 1 del artículo 105 del TRLCSP dispone al efecto que *"Sin perjuicio de los supuestos previstos en esta Ley de sucesión en la persona del contratista, cesión del contrato, revisión de precios y prórroga del plazo de ejecución, los contratos del sector público sólo podrán modificarse cuando así se haya previsto en los pliegos o en el anuncio de licitación o en los casos y con los límites establecidos en el artículo 107."*



Por su parte el artículo 106, que regula las modificaciones previstas en la documentación que rige la licitación, aplicable a la modificación propuesta, dispone 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, -continúa el mismo artículo- 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 la cláusula 18 del PCAP que rige este contrato, relativa a la modificación, se advierte expresamente de la posibilidad de modificar el contrato al establecer en su párrafo 2º que:

"Aunque el pliego de prescripciones técnicas refleja en la Cláusula 5.1 "Necesidades" tanto la cantidad de puntos de impresión iniciales, como la estimación del volumen de copias para cada anualidad, dada la naturaleza del servicio objeto de contrato, será necesario prever la modificación del mismo para adaptarlo a las necesidades reales de cada momento."

También se detallan las condiciones en las que podrá hacerse uso de la modificación del contrato cuando en el párrafo 6º de la misma cláusula 18 dispone que:

"Las principales razones que pueden obligar a la modificación del contrato, pueden ser las siguientes:

- Variación del número de copias. El volumen de impresión está basado en datos históricos de impresión y fotocopiado y en estimaciones de necesidades futuras indicadas por las Consejerías, Organismos Autónomos y entes públicos adheridos al contrato. En cualquier caso, es difícil prever el volumen real de impresión, máxime para un contrato de 4 años de duración y una posible prórroga de dos años más.*
- Variación del número de puntos de impresión. Al igual que en el caso anterior, los puntos de impresión también han sido definidos en función de las necesidades previstas para el ejercicio 2013, de acuerdo con las políticas generales de distribución de dispositivos. Si la variación del número de puntos de impresión implicara un aumento o disminución de los costes fijos de la anualidad, será necesaria la modificación del contrato.*
- Incorporación de nuevas sedes. Si bien un cambio de ubicación de un departamento a una nueva sede no debería afectar en el número de dispositivos (pues éstos también se verían afectados por el cambio), en la práctica puede ser necesario dotar la nueva ubicación con más o menos puntos de impresión en atención a la configuración del nuevo espacio de uso administrativo.*

- *Incorporación de nuevos organismos. La incorporación de nuevos organismos al contrato implicará la modificación del mismo...*

La modificación que se propone consiste en el incremento del número de copias y de tres puntos de impresión motivadas o justificadas por la necesidades reales de diversas consejerías, organismos autónomos y entidades de derecho público adheridas a esta contratación centralizada, que son superiores a las estimadas inicialmente en el contrato, por lo que dichas alteraciones encajan en los dos primeros supuestos antes transcritos.

En este sentido el Informe Propuesta del responsable del contrato de fecha 31 de mayo de 2018 y su Informe Complementario de 15 de junio posterior propone la modificación 10 del contrato como consecuencia de la variación en la estimación del número de copias y de los dispositivos para lo que es preciso incrementar en tres el número de puntos de impresión, entendiéndose que dichas alteraciones se corresponden con las previstas en la cláusula 18 del PCAP.

Además, la propia disposición adicional trigésima cuarta del TRLCSP, a la que se remite expresamente la cláusula 18 del PCAP para su modificación, al tratarse de un contrato con prestaciones correspondientes al contrato de suministros y de servicios que se prestan de manera sucesiva y por precios unitarios en función de estimaciones, en su párrafo segundo establece la obligación de tramitar su modificación en los siguientes términos:

"En el caso de que, dentro de la vigencia del contrato, las necesidades reales fuesen superiores a las estimadas inicialmente, deberá tramitarse la correspondiente modificación. A tales efectos, habrá de preverse en la documentación que rija la licitación la posibilidad de que pueda modificarse el contrato como consecuencia de tal circunstancia, en los términos previstos en el artículo 106 de esta Ley. La citada modificación deberá tramitarse antes de que se agote el presupuesto máximo inicialmente aprobado, reservándose a tal fin el crédito necesario para cubrir el importe máximo de las nuevas necesidades.

Por último, en cuanto al alcance o límite de la modificación del contrato, y teniendo en cuenta que la cuantía de la modificación 10 acumulada a las de las nueve anteriores, representa un incremento 16,49 por 100 del precio original del contrato, este incremento no supera el 30 por 100 del precio de adjudicación del contrato, que la propia cláusula 18 del PCAP establece como límite máximo que pueden alcanzar las modificaciones del contrato.

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 10 de la "contratación centralizada del servicio de impresión y fotocopiado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para los ejercicios 2014-2018".