Diputación de Burgos

Nota del Consejo de Cuentas: Documento editado con ocultación de datos por protección de datos personales.

Número de registro: 2024028467
Fecha de registro: 01/07/2024

Núm. notificación: NT09000561001600002600 3

Destinatario: **CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEON**
Dirección: **CL MAYOR, 54**
34001 PALENCIA
PALENCIA

Referencia: **2024/00037760V**

A/A

Asunto:	Alegaciones informe provisional fiscalización de ayuda de domicilio (Consejo de Cuentas)
Procedimiento:	Solicitudes de información y de documentación
Unidad responsable:	Secretaría General

ALEGACIONES DE LA EXMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE BURGOS EN CONTESTACIÓN AL INFORME PROVISIONAL DEL CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN SOBRE LA FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO DE LAS DIPUTACIONES

ÓRGANO EMISOR: EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE BURGOS

DESTINO: CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Entre las recomendaciones incluidas en el *Informe Provisional para Alegaciones correspondiente al Plan Anual de Fiscalizaciones 2023: Fiscalización de los contratos para la prestación del servicio de ayuda a domicilio de las Diputaciones del Consejo de Cuentas de Castilla y León*, se encuentran las siguientes:

- *En relación con el retraso en la remisión de las relaciones anuales de contratos, de los documentos de formalización de los contratos de servicios de ayuda domiciliaria, acompañados del extracto del expediente, así como en la publicación y el envío al DOUE de los anuncios de formalización. (Apartado VI.1)* (Apartado VI.1)

Por parte de la Diputación Provincial de Burgos se hace toma de razón específica de la recomendación efectuada con el objeto de corregir, evolucionar y mejorar de forma proactiva la calidad de su gestión administrativa, comprometiendo la adopción de cuantas medidas complementarias sean oportunas para, de acuerdo con lo establecido en los artículos 154 y 338 de la LCSP:

Documento firmado electrónicamente (RD 203/2021). La autenticidad de este documento puede ser comprobada mediante el CSV: ***470536****772*** en https://registro.diputaciondeburgos.es/validacion

a) Cumplir los plazos de envío de las relaciones certificadas de sus contratos a la plataforma de rendición de cuentas.
b) Cumplir los plazos de envío de documentación referida a la formalización de los contratos acompañados del extracto del expediente.
c) Cumplir los plazos de publicación de los anuncios de formalización de los contratos.

- *En relación con la utilización por parte de esta Diputación Provincial de Burgos de "una fórmula matemática de valoración susceptible de otorgar una importante cantidad de puntos a las ofertas que igualan el presupuesto de licitación". (Apartado VI.3)*

FÓRMULA MATEMÁTICA: *En el PCAP se establece que la puntuación para cada oferta correspondiente al sumando del polinomio que valora el precio se expresa:*

$$\left(\frac{TIPO - OFVAL}{TIPO - OFMIN} \times 0{,}30 + \frac{OFMIN}{OFVAL} \times 0{,}70\right) \times N$$

Donde:

- *TIPO es el tipo de licitación.(precio hora IVA excluido por el número de horas estimadas durante los dos años de duración del contrato)*
- *Siendo: El Precio de la hora: 17,96 €/h, las horas estimados a realizar en ejecución del contrato* 54.580,88 horas y el presupuesto base de licitación (sin IVA) de 13.356.872,93 €
- *OFMIN es la oferta más baja (precio hora IVA excluido por el número de horas estimadas durante los dos años de duración del contrato)*
- *OFVAL es la oferta que se valora para ser puntuada. .(precio hora IVA excluido por el número de horas estimadas durante los dos años de duración del contrato)*
- *N es el total de puntos máximo que se puede obtener por el criterio precio, y que son los que siempre corresponderán a la oferta más baja.*
- *(Siendo este de 70 puntos sobre 100.)*

TIPO DE LICITACIÓN*:* o presupuesto de licitación, de de conformidad con la terminología del informe, se establece en el PCAP en 17.96 €/hora (4% IVA excluido)

JUSTIFICACIÓN DE LA ADECUACIÓN DE LA FÓRMULA: En el supuesto de que un licitador formulase su oferta ajustada al tipo de licitación, al aplicar la fórmula matemática se daría el siguiente resultado:

$$\left(\frac{(17.96\frac{€}{H} * 743.701{,}17H) - (17.96\frac{€}{H} * 743.701{,}17H)}{(17.96\frac{€}{H} * 743.701{,}17H) - (17.96\frac{€}{H} * 743.701{,}17H)} \times 0{,}30 + \frac{(17.96\frac{€}{H} * 743.701{,}17H)}{(17.96\frac{€}{H} * 743.701{,}17H)} \times 0{,}70\right) \times 70$$

Documento firmado electrónicamente (RD 203/2021). La autenticidad de este documento puede ser comprobada mediante el CSV: ***470536****3772*** en https://registro.diputaciondeburgos.es/validacion

$$\left(\frac{13.356.872{,}93\ € - 13.356.872{,}93\ €}{13.356.872{,}93\ € - 13.356.872{,}93\ €} \times 0{,}30 + \frac{13.356.872{,}93\ €}{13.356.872{,}93\ €} \times 0{,}70\right) \times 70$$

$$\left(\frac{0}{0} \times 0{,}30 + \frac{0}{0} \times 0{,}70\right) \times 70$$

$$(0 + 0) \times 70$$

$$(0) \times 70$$

0 PUNTOS

ALEGACIONES: Visto cuanto antecede, la única puntuación otorgable a aquel licitador que formulase su oferta ajustada al tipo/presupuesto de licitación sería de cero puntos. Y ello toda vez que no resultando admisible una oferta superior al tipo, tanto la oferta valorada (OFVAL), como la oferta mínima (OFMIN) se corresponderían en todo caso con el importe del tipo de licitación (TIPO).

- *En relación la calificación de algunos "criterios de valoración cualitativos" que, por no requerir juicio técnico para su apreciación, debieron valorarse de forma automática mediante fórmulas matemáticas. (Apartado VI.3)*

Por parte de la Diputación Provincial de Burgos se hace toma de razón de la observación efectuada con el objeto de corregir, evolucionar y mejorar de forma proactiva la calidad de su gestión administrativa, comprometiendo la adopción de cuantas medidas complementarias sean oportunas para adecuar los criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor a las conclusiones del informe de referencia.

A los efectos expuestos anteriormente en el reciente expediente iniciado para la contratación de la ayuda a domicilio ya se ha procedido a la modificación de los criterios técnicos de valoración adecuando la valoración de los mismos de forma acorde con su carácter automático, mediante formulas matemáticas o mediante juicios de valor, según proceda.

Presidente de la Diputación Provincial de Burgos
BORJA SUAREZ PEDROSA
Este documento ha sido firmado electrónicamente
Fecha 01/07/2024

Documento firmado electrónicamente (RD 203/2021). La autenticidad de este documento puede ser comprobada mediante el CSV: ***470536****3772*** en https://registro.diputaciondeburgos.es/validacion

FIRMADO POR
El Presidente de Diputación Provincial de León
Gerardo Álvarez Courel
01/07/2024

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Asunto: Fiscalización de los contratos para la prestación del servicio de ayuda a domicilio de las Diputaciones Provinciales, ejercicio 2022. Alegaciones

En fecha 14 de junio de 2024, tiene entrada en el registro de esta Diputación el Informe Provisional para Alegaciones relativo a la "*Fiscalización de los contratos para la prestación del servicio de ayuda a domicilio de las Diputaciones Provinciales, ejercicio 2022",* de ese Consejo de Cuentas, a la vista del cual se formulen las siguientes:

ALEGACIONES

PRIMERO.- El Informe del Consejo de Cuentas de Castilla y León en el apartado III Conclusiones, recoge la siguiente en el punto 7) del apartado III.3 - Procedimiento de contratación, subapartado III.3.1 – Actuaciones preparatorias:

"7) Las Diputaciones Provinciales de León y de Valladolid contemplaron en los PCAP la obligación del adjudicatario de adscribir a la ejecución del contrato determinados medios personales y materiales, con la inclusión de "cláusulas de arraigo territorial" que no derivan de la naturaleza del contrato, ni son necesarias para su ejecución, ni se justifica adecuadamente su necesidad para garantizar la eficacia y la calidad del servicio, lo que podría limitar la concurrencia a la licitación. (Apartado VI.3)."

Y en el apartado VI. RESULTADOS DE LAS FISCALIZACIÓN. VI.3.1. ACTUACIONES PREPARATORIAS, se indica textualmente:

"Los órganos de contratación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 76 de la LCSP, podrán exigir a los candidatos o licitadores, haciéndolo constar en los pliegos, que además de acreditar su solvencia o, en su caso, clasificación, se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello. La adscripción de los medios personales o materiales como requisitos de solvencia adicionales a la clasificación del contratista deberá ser razonable, justificada y proporcional a la entidad y características del contrato, de forma que no limite la participación de las empresas en la licitación. Así, hay que señalar que:

Las Diputaciones Provinciales de León y de Valladolid contemplaron en los PCAP la obligación del adjudicatario de adscribir a la ejecución del contrato los medios personales y materiales suficientes para llevarlo a cabo, lo que se considera obligación esencial: y en especial estará obligado, en el caso de León, a "Disponer de delegación o sede en la provincia de León, con un local definido y provisto de línea telefónica y correo electrónico…" y, en el caso de Valladolid, "Disponer de delegación o sede en la provincia de Valladolid, con un local definido y provisto de teléfono…". Se trata de "cláusulas de arraigo territorial" que

no derivan de la naturaleza del contrato, ni son necesarias para su ejecución, debiendo permitirse a la adjudicataria que desarrolle sus facultades de autoorganización para una correcta prestación de los servicios (la adjudicataria del lote 1 en León también forma parte de la UTE adjudicataria del contrato de la Diputación de Palencia y la adjudicataria del contrato de Valladolid también es la adjudicataria de los contratos de otras tres. Esta cláusula pudo limitar la concurrencia a la licitación, contrariamente a los principios recogidos en el artículo 1 de la LCSP. […]"

SEGUNDO.- Al respecto se estima oportuno realizar las siguientes observaciones o aclaraciones.

La expresión "delegación o sede" si bien puede no ser la más correcta, hace referencia en realidad, como así se infiere del todo el clausulado del Pliego, a la necesidad de que la entidad adjudicataria, disponga, en el momento de iniciar la ejecución del contrato, de un local/oficina, entendido este no como sede o delegación mercantil, sino como un lugar o sede de trabajo donde el personal de coordinación requerido la empresa adjudicataria en los Pliegos desarrolla las funciones recogidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas (apartado 9) como obligaciones del adjudicatario. Así, entre otras funciones, les corresponden las siguientes que se citan y que deben ser prestadas todas ellas de forma presencial:

- Seguimiento y apoyo del trabajo de los y las auxiliares de Ayuda a Domicilio dirigiendo las actividades y controlando el desarrollo correcto de las prestaciones.
- Realizar visitas domiciliarias a las personas usuarias con las siguientes finalidades: Inicio del servicio, presentación del auxiliar de Ayuda a Domicilio y seguimiento del servicio.
- Resolución de posibles incidencias Mantener informados a los trabajadores sociales de los CEAS sobre las personas asignadas y los cambios que se producen en las diferentes situaciones. (La oficina/local puesto a disposición por la empresa adjudicataria es el espacio de encuentro del personal para la celebración de reuniones informativas y consultas surgidas en el seguimiento de la ejecución del contrato)
- Desempeñar tareas de coordinación y organización del servicio en la zona que tenga asignada.
- Seguimiento y apoyo del trabajo del personal auxiliar domiciliario, dirigiendo las actuaciones y controlando el correcto desarrollo de las actividades.
- Contar con los medios materiales y personales suficientes en número y cualificación para atender el servicio objeto de contrato. (La oficina/local puesto a disposición por la empresa adjudicataria, sirve la función de almacenaje de los medios materiales para su entrega al personal auxiliar)

Todas estas funciones requieren de una atención presencial, bien en el domicilio del propio usuario o bien en la sede del CEAS correspondiente, atención presencial que requiere ser realizada prácticamente a diario, motivo por

el que se hace necesario que el personal de Coordinación para la prestación de este servicio tenga una sede o lugar donde pueda realizar su trabajo en la zona de actuación del lote adjudicado.

Así, conforme con lo estipulado el PPT, cada Coordinador/a tiene una media de 160 usuarios/as de ayuda a domicilio asignados, debiendo realizar visitas al domicilio de las personas usuarias en las correspondientes zonas de acción social de la provincia (25 zonas de acción social cada una de ellas con varios municipio de actuación, Lote 1: 13 zonas, Lote 2: 12 zonas) y debiendo contar con permanente disponibilidad para actuar cuando sea requerida por las personas usuarias o los servicios de la Diputación a fin de cumplir las exigencias del servicio: deben acudir a los domicilios de los usuarios para el inicio de la prestación del Servicio y ante cualquier problema, modificación del servicio o cambio de la auxiliar de ayuda a domicilio, recibir e informar al nuevo personal auxiliar (cada empresa tiene una media de 350 auxiliares de ayuda a domicilio), entregarle el material de trabajo y explicarle las normas y obligaciones del servicio, reunirse de forma continua con los trabajadores sociales de los CEAS para las altas, resolución de incidencias y seguimientos de los casos.

Teniendo ello en cuenta, no sería posible una correcta prestación de este servicio sin efectuarse las funciones propias del personal de coordinación por parte de la empresa adjudicataria que requiere, no sólo de atención telefónica, sino de una atención presencial casi diaria en los domicilios de los usuarios y en la sede de los CEAS, lo que hace necesario que el personal de coordinación disponga de un lugar o centro de trabajo dentro de la zona de actuación del lote del que sea adjudicatario.

Además no se trata de la exigencia de la disposición de una sede o delegación para optar a la licitación de estos contratos, sino que una vez resulte adjudicataria es cuando la empresa deberá poner a disposición del personal de coordinación de espacios adecuados para que el personal pueda desempeñar su trabajo, no implicando ello por tanto ninguna limitación a la concurrencia ni pudiendo ser tal requisito entendido como una “cláusula de arraigo territorial”. Así, la mayor parte de las empresas licitadoras de este contrato no disponía de sede o delegación en la zona de actuación y no fueron por ello excluidas de la licitación (algo que no hubiera sido procedente por cuanto no se trataba de un requisito de licitación).

No se considera por tanto que la exigencia de la disposición de un local/ oficina a la empresa adjudicataria para realizar las funciones propias para la prestación del servicio, pueda ser considerada como “cláusula de arraigo” que pueda limitar la concurrencia a la licitación, sino que tal exigencia de medios personales y materiales viene derivada de la naturaleza del propio servicio y se considera que tiene carácter necesario para la correcta ejecución del contrato teniendo en cuenta las características específicas y naturaleza de este servicio (atención directa en el domicilio de personas dependientes) y sin que determinadas funciones esenciales de seguimiento y coordinación puedan ser

ejecutadas si no es de forma directa y presencial por el personal coordinador.

TERCERO.- El Informe del Consejo de Cuentas de Castilla y León en el apartado III *Conclusiones,* y dentro del subapartado III.1 *Comunicación de los contratos a la Plataforma de Rendición de Cuentas*, en su punto 1 referente a la remisión a la Plataforma de las relaciones certificadas comprensivas de los contratos celebrados, expresa:

1) *"Las Diputaciones Provinciales de Ávila, Burgos y de León remitieron las relaciones anuales de contratos con notable retraso respecto del plazo establecido."*

De la misma forma, en el punto 2 referente a la remisión a la Plataforma de Rendición de Cuentas del documento de formalización del contrato y del extracto del expediente, señala:

2) *"Las Diputaciones Provinciales de Burgos, de León, de Palencia, de Soria y de Zamora, aunque cumplieron con dicha obligación, lo hicieron con notable retraso respecto del plazo de tres meses desde la fecha de formalización de los contratos."*

Asimismo, dentro del apartado de *Conclusiones* y en el subapartado III.2 *Publicidad de los Contratos,* en el punto 4.c) referente al anuncio de formalización, recoge:

4) c) "*Las Diputaciones Provinciales de Burgos y de León efectuaron la publicación y el envío al DOUE de los anuncios con mucho retraso; las Diputaciones Provinciales de León, Palencia y Zamora no adjuntaron al anuncio el documento de formalización del contrato"*

CUARTO.- Al respecto se estima oportuno realizar las siguientes observaciones o aclaraciones.

Se están adoptando las medidas correspondientes para cumplir los plazos de comunicación a la Plataforma de Rendición de Cuentas de las relaciones certificadas comprensivas de los contratos celebrados, así como todo lo necesario para remitir los documentos de su formalización y los extractos de los expedientes, todo ello en consonancia con el artículo 335.1 de la LCSP y de la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 28 de junio de 2018 (Apartado VI.1 y VI.2).

En cuanto a la ausencia del documento de formalización del contrato en la publicación en el DOUE, efectivamente, se constata su omisión, consecuencia del error producido en el momento de identificar los documentos que se deben publicar en el DOUE, omitiendo involuntariamente el citado documento, por lo que se adoptarán las medidas oportunas para, en lo sucesivo, comprobar su correcta remisión.

Lo que pongo en su conocimiento, a los efectos oportunos.

El Presidente de la Diputación de León

Diputación de Salamanca
Presidencia Secretaría General
Contratación y SS. Jdcos.

Visto el informe provisional de alegaciones emitido por ese Órgano Consultivo, respecto a los contratos de prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio de las Diputaciones Provinciales de Castilla y León, ejercicio 2022, y más concretamente el relativo a la Diputación Provincial de Salamanca, se hace la siguiente alegación:

El expediente de contratación de que se trata fue adjudicado en el mes de diciembre de 2020, más al ser objeto de Recurso Especial en materia de contratación, la formalización del mismo se llevó a cabo en el mes de enero de 2021.

En consecuencia, no se incluyó en la relación de contratos a enviar a ese Consejo del ejercicio 2022, por faltar la firma del documento público administrativo . No obstante, por error involuntario al elaborar la relación de contratos del ejercicio 2021, se omitió la inclusión de la referida adjudicación al encontrase ya archivada en el ejercicio 2020.

Salamanca, a fecha de la firma

El Presidente de la Diputación Provincial de Salamanca

C/. Felipe Espino, 1 - 37002 Salamanca
Tel. - Fax 923 29 31 83 - Fax 923 29 31 08
correo electrónico: contratacion@lasalina.es

Código Seguro de Verificación	IV7XHSQKCAFCLKUYC56467TO6I	Fecha	01/07/2024 12:31:38
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza		
Firmante	FRANCISCO JAVIER IGLESIAS GARCIA (PRESIDENTE DE LA DIPUTACIÓN)		
Url de verificación	https://sede.diputaciondesalamanca.gob.es/moad/verifirma-moad/code/IV7XHSQKCAFCLKUYC56467TO6I	Página	1/1

Diputación de Salamanca
Presidencia Secretaría General
Contratación y SS. Jdcos.

Con fecha 2 de agosto corriente, ha sido remitido informe de ese Órgano Consultivo, respecto a los contratos de prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio de las Diputaciones Provinciales de Castilla y León, ejercicio 2022, y más concretamente el relativo a la Diputación Provincial de Salamanca, cuya parte de su contenido literal es el siguiente:

*"Con fecha 14 de junio de 2024 se remitió informe provisional de la "Fiscalización de los contratos para la prestación del servicio de ayuda a domicilio de las Diputaciones Provinciales, ejercicio 2022 **"** incluida en el Plan Anual de Fiscalizaciones de 2023, con el fin de que se formulasen las alegaciones que estimaran pertinentes. Se indicaba en el escrito de remisión: "Las alegaciones podrán formularse sobre cualquier cuestión recogida en el informe, sin embargo, dada su trascendencia cabe destacar que existen algunos incumplimientos de los que pueden derivarse indicios de responsabilidad contable... **"** y se señalaba expresamente:*

- Página 16: *Conclusión n. ° 18) La Diputación provincial de Salamanca ha aprobado un modificado sobre los servicios prestados en un periodo temporal inmediatamente anterior a la entrada en vigor de este contrato, presumiblemente sobre los servicios de un contrato anterior. (Apartado VI.2)".*

A la vista de dicho informe, se pone de manifiesto que la modificación a que se refiere no incluye periodo de tiempo anterior a la formalización del contrato con fecha 15 de abril de 2021, si no que, por el contrario, la misma hace referencia desde el 16 de abril al 31 diciembre de 2021. No obstante, la resolución a que se refiere este informe fue remitida a ese Órgano Consultivo el 16 de noviembre de 2023. No obstante, vuelve a enviarse a los efectos oportunos.

Pio lo tanto no adolece de vicio de responsabilidad contable alguno

.

Salamanca, a fecha de la firma

La Coordinadora de Contratación, Informes y

Servicios Jurídicos

C/. Felipe Espino, 1 - 37002 Salamanca
Tel. - Fax 923 29 31 83 - Fax 923 29 31 08
correo electrónico: contratacion@lasalina.es

Código Seguro de Verificación	IV7URTJPEH5NXKFCQD7EIBDVJY	Fecha	05/08/2024 13:55:17
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza		
Firmante	FRANCISCO JAVIER IGLESIAS GARCIA (PRESIDENTE DE LA DIPUTACIÓN)		
Firmante	MARIA ESPERANZA ISABEL FERNANDEZ DE TROCONIZ MARCOS (Coordinador de Contratacion, Convenios, Informes y Servicios Jur Area de Presidencia ¿ Convenios y Contratación Diputacion Provincial de Salamanca)		
Url de verificación	https://sede.diputaciondesalamanca.gob.es/moad/verifirma-moad/code/IV7URTJPEH5NXKFCQD7EIBDVJY	Página	1/1

ALEGACIONES AL INFORME PROVISIONAL DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES, EJERCICIO 2022.

ANTECEDENTES

- Con fecha 14 de junio de 2024 se dio traslado por parte del Consejo de Cuentas a la Diputación de Segovia, del informe provisional de la "Fiscalización de los contratos para la prestación del servicio de ayuda a domicilio de las Diputaciones Provinciales, ejercicio 2022", con el fin de que se formulasen las alegaciones pertinentes a:

  > *Página 16: Conclusión n.º 17) La Diputación provincial de Segovia aprobó una modificación del contrato, con incremento del precio por hora de servicios en 1,14 euros/hora ordinaria, que pasó de 16,64 a 17,78 euros, y que se ha mantenido hasta la finalización del contrato y de sus dos prórrogas, cuando las nuevas necesidades sobrevenidas que lo justificaron ya habían desaparecido. Se ha producido una situación de hecho durante los años 2020, 2021 y 2022 compatible con los efectos de una revisión de precios, prohibida por el PCAP del contrato y por los artículos 103 y siguientes de la LCSP. (Apartado VI.3)*

- Con fecha de entrada en el Registro Gª de esta Diputación de 5 de agosto de 2024, se reitera la petición de justificación sobre posibles indicios de responsabilidad contable según lo señalado anteriormente.

En virtud de la audiencia a esta parte sobre la conveniencia de nuevas comprobaciones, procede emitir las siguientes consideraciones de carácter jurídico que vengan a defender la no existencia, en su caso, de situación compatible con una revisión de precios que de lugar a responsabilidad contable en base a la **legalidad de la medida adoptada sobre el incremento del precio, al mantenerse las necesidades sobrevenidas durante la vigencia del contrato, y no haber desaparecido durante 2020, 2021 y 2022,** en virtud de los siguientes:

FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

- Con carácter apriorístico debe incidirse, como cuestión previa, en la prerrogativa de la Administración Pública en los contratos administrativos, de poder **modificarlo por razones de interés público**, tal y como dispone el artículo 190 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, (en

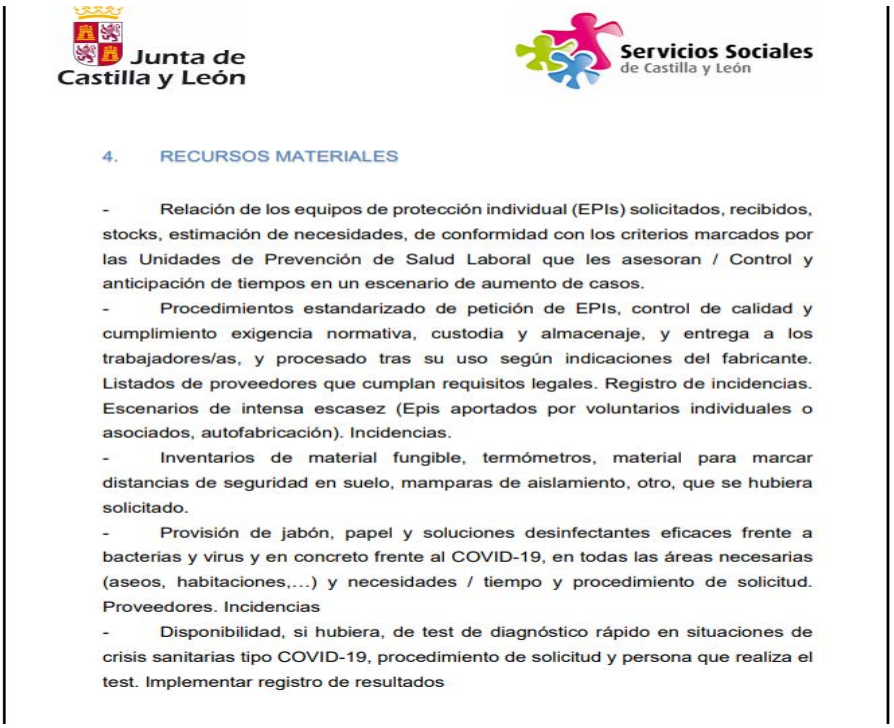
adelante LCSP), y en que no por afectar la modificación al precio, ello vaya a ser una revisión de precios encubierta, al concurrir los requisitos para la modificación, cual es el caso y quedaba suficientemente motivado en el expediente.

- En virtud de dicha facultad, el contrato administrativo relativo al "Servicio de Ayuda a domicilio en la Provincia de Segovia", fue modificado mediante Acuerdo de Pleno de fecha 30 de julio de 2020, y se hizo por **razones de interés público** de conformidad con lo establecido en el artículo 203 LCSP y con la condición recogida en el artículo 205 que derivase de **circunstancias sobrevenidas e imprevisibles en el momento en que tuvo lugar la licitación** del contrato, como fue la declaración de pandemia por la emergencia sanitaria derivada del COVID-19 y la necesidad de establecer cuantas medidas estuviesen al alcance legal de la Administración, en este caso Diputación de Segovia, a fin de minimizar el impacto negativo que dicha pandemia pudiera causar en la prestación de los servicios públicos, bien directamente o a través de empresas adjudicatarias cual era el caso de la ayuda a domicilio, garantizando, por un lado, que no se produjese menoscabo o riesgo en la ciudadanía, así como que, por otro lado, se presten con la mayor seguridad y protección para la salud de las personas trabajadoras que lo tienen encomendado.

- Pues bien, **ese deber de garante de la Diputación** con respecto a la salud del personal trabajador del servicio y de las personas beneficiarias, como necesidad sobrevenida objetiva que motivó la modificación del contrato, **se mantuvo durante los años 2020, 2021 y 2022, en tanto en cuanto continuaba la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, hasta que con fecha 5 julio de 2023 se publicó la Orden SND/726/2023, de 4 de julio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de julio de 2023, que declaraba su finalización.**

- Hasta dicha fecha, y por tanto durante los años de ejecución del contrato del Servicio de Ayuda a Domicilio en los que se mantuvo el incremento de precios (2020, 2021, 2022), se encontraban vigentes las medidas preventivas y de higiene contenidas en la diferente normativa estatal y autonómica aprobada con ocasión de la pandemia. En concreto, eran obligatorias y afectaban al Servicio de Ayuda a Domicilio las incluidas en la **Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer**

frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, cuyo contenido de obligado cumplimiento no se vio derogado hasta 2023. Igualmente fueron numerosos los Acuerdos, Resoluciones y Protocolos, emitidos por la Junta de Castilla y León que afectaban al mantenimiento de medidas en el ámbito de la Ayuda a Domicilio, como el Acuerdo 29/2020, de 19 de junio, con el Plan de Medidas de Prevención y Control para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 en la Comunidad de Castilla y León, en el que como su propio nombre indica, contenía una serie de medidas preventivas en diferentes ámbitos y actividades, incluidos los centros, servicios y establecimientos sociales, en los que se establece en todo caso la utilización de medidas alternativas de protección física con uso de mascarilla y que debe inexorablemente trasladarse al ámbito de la atención domiciliaria, debiendo ser especialmente cautos y precavidos en cuanto a las medidas de seguridad y salud previstas en el ámbito socio-sanitario. A este respecto, la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León publicó la GUÍA DE CONTENIDO DEL PLAN DE CONTINGENCIA FRENTE A SITUACIONES DE CRISIS SANITARIAS EN CENTROS RESIDENCIALES DE ATENCIÓN A PERSONAS MAYORES Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD, en la que se iban actualizando en esos años las siguientes medidas organizativas y de provisión de material que, por analogía, debían aplicarse por parte de las empresas del sector sociosanitario, con el consiguiente coste:



Junta de Castilla y León

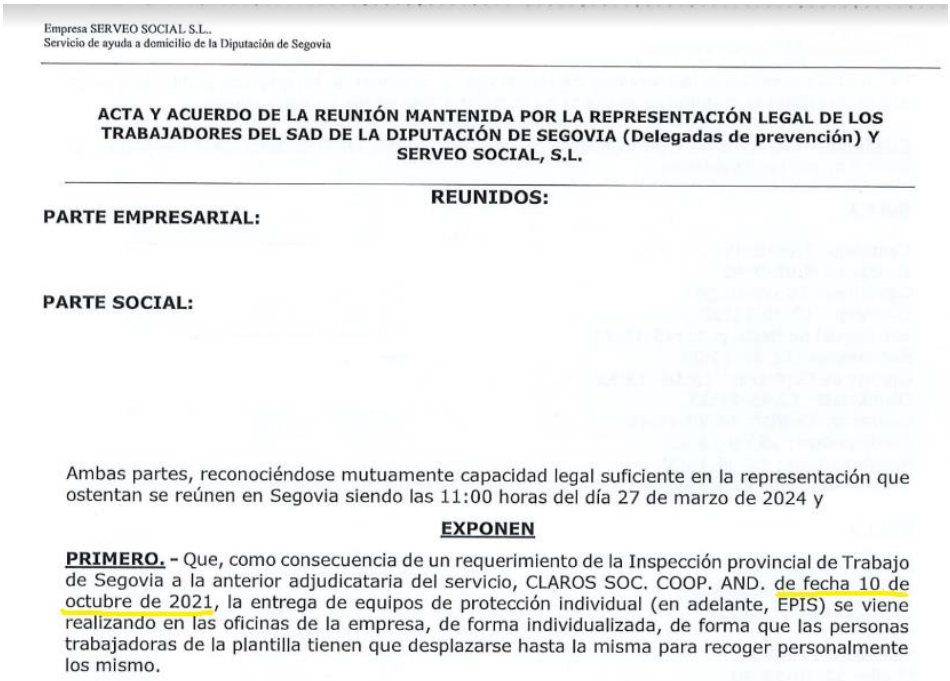
Servicios Sociales de Castilla y León

4. RECURSOS MATERIALES

- Relación de los equipos de protección individual (EPIs) solicitados, recibidos, stocks, estimación de necesidades, de conformidad con los criterios marcados por las Unidades de Prevención de Salud Laboral que les asesoran / Control y anticipación de tiempos en un escenario de aumento de casos.
- Procedimientos estandarizado de petición de EPIs, control de calidad y cumplimiento exigencia normativa, custodia y almacenaje, y entrega a los trabajadores/as, y procesado tras su uso según indicaciones del fabricante. Listados de proveedores que cumplan requisitos legales. Registro de incidencias. Escenarios de intensa escasez (Epis aportados por voluntarios individuales o asociados, autofabricación). Incidencias.
- Inventarios de material fungible, termómetros, material para marcar distancias de seguridad en suelo, mamparas de aislamiento, otro, que se hubiera solicitado.
- Provisión de jabón, papel y soluciones desinfectantes eficaces frente a bacterias y virus y en concreto frente al COVID-19, en todas las áreas necesarias (aseos, habitaciones,...) y necesidades / tiempo y procedimiento de solicitud. Proveedores. Incidencias
- Disponibilidad, si hubiera, de test de diagnóstico rápido en situaciones de crisis sanitarias tipo COVID-19, procedimiento de solicitud y persona que realiza el test. Implementar registro de resultados

En definitiva, **durante los años referenciados, se establecieron una serie de medidas y actuaciones de prevención en el entorno de trabajo,** a cargo no sólo de la Administración, sino también del órgano empleador, que en relación al artículo 17 Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales: *("El empresario deberá proporcionar a sus trabajadores equipos de protección individual adecuados para el desempeño de sus funciones y velar por el uso efectivo de los mismos cuando, por la naturaleza de los trabajos realizados, sean necesarios"),* y en el contexto de la pandemia Covid-19, **suponían un sobrecoste para la empresa adjudicataria, imposible de prever cuando realizaron la oferta,** por no conocerse en el momento de la preparación y adjudicación del contrato (llegándose a denominar en la exposición de motivos del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma, *como una crisis sanitaria sin precedentes y de enorme magnitud)*, y que se mantuvo durante los años sucesivos, **motivando el sostenimiento de la modificación del contrato en este punto.**

- Por otro lado, tal fue el impacto que la pandemia ha supuesto en la implementación de recursos materiales, hasta entonces no previstos en la política de prevención de riesgos de las entidades, que **a nivel organizativo produjo cambios considerables en las empresas que siguen permaneciendo**, ya como concepto directo vinculado al servicio**,** y que incluso fue incorporado a los asuntos recurrentes de la relación empresa-trabajador, siendo durante estos años motivo de negociación colectiva. A este respecto, merece destacar como **en el año 2021 hubo un requerimiento de la Inspección de trabajo a la entonces adjudicataria CLAROS, sobre la entrega de la protección individual (EPIS),** que supuso incluso la judicialización por parte de los sindicatos y el posterior Acuerdo al que han llegado con la actual empresa, **de lo que se desprende que, incluso con posterioridad a la finalización formal de la situación de crisis sanitaria, sigue perdurando la necesidad, más si cabe durante los años 2020, 2021 y 2022.**



Empresa SERVEO SOCIAL S.L.
Servicio de ayuda a domicilio de la Diputación de Segovia

ACTA Y ACUERDO DE LA REUNIÓN MANTENIDA POR LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE LOS TRABAJADORES DEL SAD DE LA DIPUTACIÓN DE SEGOVIA (Delegadas de prevención) Y SERVEO SOCIAL, S.L.

REUNIDOS:

PARTE EMPRESARIAL:

PARTE SOCIAL:

Ambas partes, reconociéndose mutuamente capacidad legal suficiente en la representación que ostentan se reúnen en Segovia siendo las 11:00 horas del día 27 de marzo de 2024 y

EXPONEN

PRIMERO. - Que, como consecuencia de un requerimiento de la Inspección provincial de Trabajo de Segovia a la anterior adjudicataria del servicio, CLAROS SOC. COOP. AND. de fecha 10 de octubre de 2021, la entrega de equipos de protección individual (en adelante, EPIS) se viene realizando en las oficinas de la empresa, de forma individualizada, de forma que las personas trabajadoras de la plantilla tienen que desplazarse hasta la misma para recoger personalmente los mismo.

- Es más, a mayor abundamiento, merece destacar, como importancia de la perdurabilidad de aquellas necesidades que motivaron la modificación del contrato, las recomendaciones que se incluían en el propio Anexo del Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de julio de 2023, que declaraba la finalización de la crisis sanitaria, y que inexorablemente han sido tenidas en cuenta a la hora de calcular los costes económicos de las ulteriores licitaciones, y que justifican la existencia, aún, de aquellas necesidades, ya a esta fecha no sobrevenidas y previstas el estudio económico y en las ofertas.

  "Es importante mantener esta cultura de responsabilidad que hemos adquirido en los últimos años, y ***seguir utilizando mascarillas y otras medidas higiénicas*** ***ante la presencia de síntomas de infección respiratoria.***

  (…)

  *Por último, en los centros residenciales de personas mayores y personas con discapacidad****, entornos en los que viven las personas más vulnerables,*** *aunque no se recomiende el uso universal de las mascarillas,* ***se considera necesario tomar precauciones adicionales en caso de aparición de síntomas en trabajadores, residentes o visitantes, para evitar brotes, cuidando en todo caso el bienestar de los mayores*** *tanto a nivel físico como emocional."*

CONCLUSIÓN: Debe concluirse, pues, que **las circunstancias sobrevenidas e imprevisibles que motivaron la modificación del contrato, se mantuvieron durante los años 2020, 2021 y 2022,** en tanto perduraron y se implementaron diversas medidas de carácter normativo, **que fueron obligatorias hasta el 5 de julio de 2023**, suponiendo un sobrecoste no previsto y mantenido para la empresa en aquella licitación que, en palabras del Tribunal Supremo y de la doctrina del Consejo de Estado sobre "riesgo imprevisible", "***alteraron sustancialmente las condiciones de ejecución del contrato inicialmente pactadas***;" como explicación razonable que sirva de fiscalización al ejercicio de la potestad de la Administración Pública de modificar los contratos en cumplimiento de lo dicho sobre el interés público, y, en este caso, de su no reversión durante aquellos años.

ILMO SR. PRESIDENTE

En relación al Informe Provisional para Alegaciones relativo a la "Fiscalización de los contratos para la prestación del servicio de ayuda a domicilio de las Diputaciones Provinciales, ejercicio 2022" incluida en el Plan Anual de Fiscalizaciones de 2023, emitido por el Consejo de Cuentas de Castilla y León en fecha 13 de junio de 2024 y recibido en esta Diputación en fecha 14 de junio actual, y dentro del plazo concedido para presentar las alegaciones que se consideren procedentes, se emite el presente informe de alegaciones en relación a aquellos aspectos referidos específicamente a la contratación efectuada por esta Diputación Provincial , por si se considera procedente elevarlo al Consejo de Cuentas.

El informe del Consejo de Cuentas fiscaliza la gestión contractual de los contratos de servicios de ayuda a domicilio de las nueve diputaciones provinciales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora), comunicada a la Plataforma de rendición de los Órganos de Control Externo, correspondiente al ejercicio 2022, conforme al artículo 335 de la LCSP, con el fin de verificar la observancia de los principios de publicidad y transparencia de los procedimientos, así como los de concurrencia y no discriminación e igualdad de trato de los licitadores. En concreto, por lo que respecta a la Diputación de Valladolid, el informe menciona en sus conclusiones aquellos aspectos (los cuales se analizan a continuación) en los que se ha advertido alguna aplicación incorrecta de los preceptos que rigen la contratación administrativa o una insuficiente motivación que justifique su inclusión en los pliegos rectores del contrato así como en la fase posterior de adjudicación y ejecución, mencionándose, asimismo, aquellos otros aspectos en los que, por el contrario, se ha cumplido con las obligaciones de rendición de cuentas, de publicidad y de transparencia de la gestión contractual, así como el cumplimiento de las disposiciones legales previstas y los principios de buena gestión que deben presidir todo contrato.

Finalmente, en dicho informe se recogen una serie de recomendaciones relativas a la utilización de fórmulas más adecuadas para valorar las ofertas que aseguren el mantenimiento de la ponderación que el PCAP atribuye a dicho criterio, a evitar la inclusión de criterios de valoración no selectivos de la oferta más ventajosa, la inclusión de cláusulas que amparen revisiones de precios o de criterios de valoración enjuiciables mediante juicio de valor en la medida en que se trata de prestaciones cuyo contenido principal está uniformado por la normativa, entre otras, cuestiones que serán tenidas en cuenta en la futura tramitación de los contratos administrativos que se impulsen por la Diputación y, en particular, en el próximo contrato de servicio de ayuda a domicilio que se inicie.

El presente informe ha sido elaborado a partir de los informes emitidos por los distintos responsables de esta Institución que participaron en la tramitación del expediente que nos ocupa -cada uno en el ámbito específico de su competencia-, que se relacionan a continuación, resultando este documento final en el que se recogen las alegaciones formuladas por cada uno de ellos y que ha sido puesto a su disposición para su conocimiento y propuesta, en su caso, de las correcciones que estimasen oportunas:

- Informe suscrito por D. Miguel Ángel Calvo Pascuas, Interventor General de la Diputación, en fecha 25 de junio de 2024, en relación con la conclusión 16 del informe provisional.
- Informe suscrito por Dª. Aurora Herrero Cocho, Oficial Mayor de la Diputación, en fecha 25 de junio de 2024 en relación con la conclusión 16 del informe provisional.
- Informe suscrito por Dª. Virginia Benito León, Jefa de Servicio de Hacienda y Economía, en fecha 27 de junio de 2024, justificativo del informe económico de determinación del presupuesto base de licitación y valor estimado del contrato de referencia.
- Informe suscrito por Dª. Susana Gutiérrez Herrero, Jefa del Servicio de Acción Social, en fecha 27 de junio actual, en relación a las conclusiones 7 y 9 del referido informe provisional.

En el presente informe, se analizan y se rebaten aquellos aspectos del informe del Consejo de Cuentas en los que se entiende que se pueden aportar datos que motiven alegaciones de la Diputación de Valladolid al Informe Provisional. En particular, los siguientes:

1.- En la conclusión 7) del apartado III-3.1. relativo a las actuaciones preparatorias del procedimiento de contratación, el informe señala "*Las Diputaciones Provinciales de León y de Valladolid contemplaron en los PCAP la obligación del adjudicatario de adscribir a la ejecución del contrato determinados medios personales y materiales, con la inclusión de "cláusulas de arraigo territorial" que no derivan de la naturaleza del contrato, ni son necesarias para su ejecución, ni se justifica adecuadamente su necesidad para garantizar la eficacia y calidad del servicio, lo que podría limitar la concurrencia a la licitación. (Apartado VI.3)".*

Respecto a esta cuestión y, sin perjuicio de reconocer que la referida adscripción de medios materiales exigida en la cláusula 11 del PCAP (disponer de delegación o sede en la provincia de Valladolid, con un local definido y provisto de teléfono, con un responsable en permanente disponibilidad para actuar cuando sea requerido por los responsables provinciales) no viene acompañada de la motivación necesaria que justifique tal exigencia, esta Diputación considera que su inclusión, a propuesta del Servicio gestor (según consta en el informe complementario al pliego de prescripciones técnicas suscrito por el mismo en fecha 16 de julio de 2021 - obrante en el expediente), ha sido fruto de una decisión motivada y razonada por parte de los responsables del seguimiento de la ejecución y control del servicio, verdaderos conocedores del funcionamiento del mismo, quienes han valorado la procedencia de su inclusión en aras de garantizar una mejor consecución de los fines del contrato, tal y como se pone de manifiesto en el informe suscrito por la Jefa de Servicio de Acción Social, a propósito del presente informe de alegaciones, a tenor de los motivos que se indican en el mismo:

"*Que dicha obligación se considera necesaria para la buena gestión y prestación del servicio, siendo su ejecución de muy difícil cumplimiento con unos mínimos estándares de calidad si la empresa adjudicataria no dispusiera de delegación o sede en la provincia de Valladolid y ello debido a la propia configuración del servicio de ayuda a domicilio en esta provincia, caracterizada por una gran dispersión de pequeños municipios, siendo este servicio el más demandado de todo el catálogo de prestaciones y servicios sociales, prestándose el mismo en la actualidad a más de 2.300 personas del medio rural con dificultades en su autonomía por razón de edad, de limitaciones funcionales o de otra naturaleza y que necesitan apoyos formales para poder desarrollar las actividades básicas de la vida diaria en su entorno.*

Actualmente, este servicio es prestado en la provincia de Valladolid por 687 auxiliares de ayuda a domicilio, que son las encargadas de la atención directa a los usuarios, supervisadas por 20 coordinadoras de zona, que llevan a cabo labores de coordinación, gestión y organización del servicio de ayuda a domicilio en una determinada zona de la provincia además del seguimiento del trabajo de las auxiliares de ayuda a domicilio, para conseguir una buena calidad de dicho servicio.

La oficina con sede en Valladolid es el lugar donde las coordinadoras de zona tienen su puesto de trabajo y al que al que acuden diariamente para organizar las plantillas de su zona, teniendo en cuenta que con el elevado número de auxiliares que prestan el servicio, siempre se producen bajas u otras situaciones entre el personal auxiliar al que hay que dar una respuesta inmediata. Además, este personal de coordinación efectúa desplazamientos diarios a los municipios de su zona para realizar visitas domiciliarias, poner servicios en alta, hacer seguimientos, resolver conflictos e incidencias, verificar la idoneidad de la asignación de la auxiliar, comprobar los domicilios de los usuarios, entre otras tareas que requieren la presencia del coordinador de zona.

Es en la oficina con sede en Valladolid donde se encuentran los coches de empresa que son utilizados por las coordinadoras de zona y donde se encuentra el almacén con el material que las auxiliares necesitan para prestar el servicio (calzado, batas, mascarillas, EPIS…) y que es distribuido a las auxiliares por las coordinadoras de zona.

También es la oficina con sede en Valladolid el lugar donde se hacen las entrevistas de trabajo al personal auxiliar y al de coordinación, cuando se requiere contratar personal, y donde se firman los contratos de trabajo. También es el lugar donde se realiza la formación necesaria a las auxiliares y a las coordinadoras en materia de prevención de riesgos u otras materias necesarias para el desempeño de su trabajo.
Además, es en la oficina con sede en Valladolid donde se tiene el servicio de custodia de llaves de los usuarios que han dado su consentimiento y que permite actuar en casos de emergencia.
En definitiva, tener una oficina en la misma provincia donde se presta el servicio permite a la empresa una mejor gestión y organización del trabajo, y garantiza una mejor prestación del servicio, al poder dar respuesta inmediata a muchos problemas e incidencias que se dan en el día a día, ya sea con las auxiliares o con los propios usuarios.
El hecho de que se trabaje con personas hace que se valore muy positivamente esa cercanía de la empresa ante eventuales problemas, atajándose muchas situaciones de riesgo que de otra forma no sería posible, teniendo en cuenta que un gran porcentaje de las personas usuarias viven solas en el medio rural, sin familia o con familiares lejos de su domicilio, siendo en estos casos la coordinadora de zona y la auxiliar que acude a su domicilio, las personas de referencia en sus vidas.

A la vista de lo expuesto, queda puesto de manifiesto que la necesidad de poner a disposición durante la ejecución del contrato por parte de la empresa adjudicataria de una oficina o sede persigue una finalidad que va mucho más allá de garantizar la mera disponibilidad del responsable designado por la empresa para resolver incidencias puntuales de gestión administrativa, promover reuniones de seguimiento o fijar protocolos de actuación que, en efecto, en buena parte de los casos, bien podrían llevarse a cabo de forma telemática. Dicha necesidad viene impuesta por la naturaleza misma de las prestaciones que conforman el objeto del contrato, prestaciones encaminadas a garantizar una atención personalizada, inmediata y continuada de los usuarios, y en definitiva, a garantizar una buena calidad del servicio que no se podría alcanzar en su plenitud sin la proximidad de la empresa, ya que cuanto más cerca se esté de las personas usuarias mejor se podrá gestionar.

Entendemos, por tanto, que dicha exigencia cumple con la doctrina asentada de los distintos Tribunales de Recursos Contractuales (por todas, la Resolución del TACRC 458/2024) que considera "*discriminatorias las condiciones de arraigo territorial cuando se configuran como requisitos de solvencia o como criterios de adjudicación, admitiéndose, por el contrario, cuando se exigen como un compromiso de adscripción de medios al adjudicatario o como condiciones de ejecución siempre que, en este supuesto, respeten el principio de proporcionalidad y guarden relación con el objeto del contrato"* así como por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, en su Informe 9/09, para quien resultan admisibles cuando se configuran como compromiso de adscripción de medios (artículo 76.2 de la LCSP) o bien como condición de ejecución del contrato en el pliego técnico, siempre que, en cualquier caso, se ajusten al principio de proporcionalidad, atendida su relación con el objeto y el importe del contrato, y respeten los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación que rigen la contratación pública.

Principios, todos ellos, que esta Diputación considera cumplidos en la medida en que la obligación de disponer de una oficina en la provincia de Valladolid:

- está directamente relacionada con el objeto del contrato, cual es la prestación del servicio de ayuda a domicilio para las personas usuarias residentes en municipios de la provincia de Valladolid con menos de 20.000 habitantes, servicio que como hemos explicado anteriormente requiere de una proximidad con la empresa, para garantizar una buena calidad del servicio, ya que cuanto más cerca se esté de las personas usuarias mejor se podrá gestionar.
- se aplica de manera no discriminatoria en la medida en que se contempla como un mero compromiso de los licitadores solo exigible al adjudicatario no impidiendo la libre concurrencia en la licitación.
- está justificada por razones de interés general perseguido con el contrato
- Resulta proporcionada en la medida en que es adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y no va más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.

Por todo ello, solicitamos que se admita la presente alegación y se elimine el contenido de la conclusión 7 del referido informe, o bien, se adapte su contenido a las alegaciones formuladas por los motivos justificados anteriormente expuestos. Todo ello, sin perjuicio del compromiso de esta institución de adoptar las recomendaciones propuestas en el punto 5) respecto a lo que este tema se refiere.

2.- En la conclusión 8) del apartado III-3.1. relativo a las actuaciones preparatorias del procedimiento de contratación, el informe señala que "*la fórmula utilizada por las Diputaciones Provinciales de Ávila, de Palencia, y de Valladolid establece una relación entre las ofertas presentadas, y no con el presupuesto de licitación, que produce el efecto de concentrar todas las posibles puntuaciones en un pequeño tramo del intervalo de puntos, y disminuyendo su importancia en relación con otros criterios".*

Es sobradamente conocida la dificultad a la que nos enfrentamos los órganos de contratación en el momento de determinar la fórmula a emplear para la valoración del criterio de adjudicación relativo al precio, habida cuenta de que la vigente ley de contratos no contempla método alguno a tal fin, limitándose únicamente a reflejar en el artículo 145.5, con carácter general para todos los criterios de valoración, que los mismos deben cumplir con los siguientes requisitos: estar vinculados al objeto del contrato, formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, no confiriendo al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada y que garanticen la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva.

De este modo, a fin de facilitar la tarea a los gestores públicos, han sido a los Tribunales Administrativos, las Juntas Consultiva de Contratación, los Órganos de Control Externos y a la Jurisprudencia Contencioso-Administrativa a quienes ha correspondido la interpretación y establecimiento de los límites a la hora de establecer la fórmula para la calificación del precio.

Son muchas las Resoluciones e informes emitidos al respecto llegando todas ellas a la conclusión de que lo único que exige la ley es que se concrete en el Pliego la fórmula elegida, que ésta atribuya una puntuación superior a la oferta más barata y menor a la más cara y que se guarde la adecuada proporción en la atribución de puntos a las intermedias. Fuera de estos principios elementales, el órgano de contratación cuenta con un margen de libertad para decantarse por una u otra fórmula, para optar por una regla de absoluta proporcionalidad o, por el contrario, introducir modulaciones en ella que no sean arbitrarias ni carentes de lógica. En este sentido - no siendo intención de esta Diputación, ni mucho menos, proceder en este momento a abordar un análisis exhaustivo de la profusa jurisprudencia - se ha pronunciado recientemente el **TACRC en su Resolución nº 754/2023,** confirmando la línea mantenida por la jurisprudencia y órganos consultivos ya en tiempos anteriores a la entrada en vigor de la vigente LCSP (véase el Informe 8/97 de la Junta Consultiva del Estado), en la que viene a concluir que "*si bien es cierto que no es preciso para resultar adjudicatario obtener la puntuación máxima posible sino solo la más alta entre los licitadores oferentes, una elemental regla de proporcionalidad exige que todas las puntuaciones sean alcanzables, dado que, en otro caso, no podría afirmarse (y el pliego así lo hace) que la oferta económica tenga un peso cierto de 65 puntos a la hora de decidir la adjudicación (…) Y es que el artículo 145.5.b) de la LCSP establece que "Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos: b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada (…)."*

Partiendo de dicha premisa, cualquier fórmula que garantice una comparación objetiva del valor relativo de los licitadores que permita determinar, en condiciones de competencia efectiva, qué oferta es la oferta económicamente más ventajosa, cumplirá con los requisitos exigidos en la LCSP. Para ello resulta preciso analizar caso por caso la fórmula más adecuada para lograr una competencia efectiva entre las ofertas de los

licitadores sin desvirtuar el peso real que representa en cada contrato la ponderación atribuida tanto a la propia oferta económica como al resto de los criterios de adjudicación.

En el presente caso, puede entenderse que con la fórmula contemplada propuesta por el Servicio gestor (que establece una relación entre las ofertas presentadas, y no con el presupuesto de licitación si bien indicando expresamente que "se ponderará con un máximo de 39 puntos, que se le atribuirán a la oferta cuyo porcentaje de baja sea mayor, respecto al precio unitario de licitación y 0 puntos a la/s que no ofrezca/n baja alguna, asignando al resto de licitadores la puntuación que corresponda en aplicación de la siguiente fórmula: PO = PM x (OB/OV), Donde: PO = Puntos totales obtenidos, PM = Puntuación máxima del criterio de adjudicación, OB = Oferta más baja y OV = Oferta que se valora) lo que se ha pretendido es que el precio tenga un peso importante en el conjunto de la valoración pero no decisivo, tratando de evitar que pequeñas o escasas diferencias en las bajadas económicas ofertadas por las empresas (incluso de céntimos) pudiesen dar como resultado diferencias desproporcionadas en la puntuación obtenida, habida cuenta del valor de referencia de la oferta que se tuvo en cuenta para la aplicación de dicha fórmula (el precio unitario/hora de servicio), y que finalmente pudieran resultar determinantes de la adjudicación en perjuicio del resto de criterios directamente relacionados con la calidad del servicio, tan importante en el presente contrato.

A la vista del informe de valoración de las ofertas elevado a la Mesa de Contratación y asumido por la misma (según consta en el Acta nº 3 de la sesión celebrada el 28 de octubre de 2021, obrante en el expediente y publicado junto al acta en el perfil de contratante del Pleno alojado en la PLacsp) puede concluirse que la puntuación obtenida con la aplicación de la fórmula recogida en el PCAP resulta acorde con la ponderación atribuida al criterio, en la medida en que la oferta más económica obtuvo la máxima puntuación atribuida al criterio (39 puntos) y la oferta menos económica la menor puntuación, (37,84 puntos), permitiendo, por tanto, alcanzar la máxima puntuación atribuida al criterio si bien es cierto que no cumple con la proporcionalidad deseable bien entendida como aquella en la que existe un adecuado recorrido de las diferentes puntuaciones a lo largo del intervalo previsto en el PCAP.

Esta Diputación Provincial sin desconocer que, en efecto, la fórmula utilizada no ha resultado adecuada a la vista del efecto provocado, entiende que no infringe la vigente ley de contratos, por cuanto atribuye una puntuación superior a la oferta más barata permitiéndole obtener la totalidad de los puntos asignados al criterio, una puntuación menor a la oferta más elevada, cero puntos a la oferta que coincida con el tipo de licitación y guarda la adecuada proporción en la atribución de puntos a las intermedias.

No obstante lo anterior, esta Diputación Provincial consciente de la problemática que genera esta cuestión en el día a día de los servicios gestores promotores de los contratos y en el afán de mejora continua de su actividad contractual en consonancia con las distintas recomendaciones dadas a lo largo de estos años por los referidos tribunales y órganos consultivos y de fiscalización, con fecha 14 de mayo actual ha aprobado, mediante Decreto de Presidencia nº 2448, la Instrucción 2/24, en la que se recogen los aspectos que deben ser tenidos en cuenta por los distintos Servicios gestores en la tramitación de los expedientes de contratación para cumplir con los principios de buena gestión exigidos en la normativa vigente contemplando expresamente, entre otros extremos, que "*las fórmulas matemáticas que se empleen para su valoración deberán cumplir con los siguientes requisitos: Se deberá valorar la diferencia entre la oferta económica de cada licitador y el presupuesto base de licitación o el porcentaje de reducción ofertado debiendo comprobar que la fórmula propuesta es capaz de repartir todos los puntos, es decir, que la mejor oferta puede obtener la totalidad de los puntos posibles y la oferta que coincida con el presupuesto base de licitación obtiene 0 puntos sin incluir umbrales de saciedad, garantizando que se guarde la adecuada proporción en la atribución de puntos a las intermedias.*"

Por todo ello, solicitamos que se acepten las presentes alegaciones formuladas por los motivos justificados anteriormente expuestos. Todo ello, sin perjuicio del compromiso de esta institución de adoptar la recomendación propuesta en el punto 6) respecto a lo que este tema se refiere.

3.- En la conclusión 9) del apartado III-3.1. relativo a las actuaciones preparatorias del procedimiento de contratación, el informe señala que "*Todas las Diputaciones Provinciales han incluido criterios de adjudicación matemáticos para la valoración de prestaciones adicionales o "mejoras". Por la forma en que están definidos en los PCAP, todos los licitadores de cada contrato han obtenido la misma puntuación, la máxima, lo que convierte a estos criterios en intranscendentes a la hora de seleccionar la oferta más ventajosa, siendo esta circunstancia previsible por los órganos de contratación, y distorsionando la importancia real prevista en el PCAP del resto de criterios. (Apartado VI.3)."*

En línea con lo indicado en el apartado anterior, en el momento de preparación de los contratos todos los Servicios gestores se enfrentan al reto nada fácil de elevar una propuesta de criterios de valoración que permita seleccionar la oferta que presente una mejor relación calidad-precio siempre teniendo en cuenta los requisitos exigidos en el artículo 145 y 146 LCSP.

En el presente caso, tratándose de un contrato de los incluidos en el Anexo IV de la LCSP, el Servicio gestor con el fin de garantizar el mandato legal que exige para este tipo de contratos que los criterios relacionados con la calidad representen, al menos, el 51% de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas, contempló tanto criterios valorables de forma automática mediante la aplicación de fórmulas (como el caso de los criterios que se mencionan) como criterios valorables mediante juicio de valor asignando una mayor puntuación total a los primeros (68 puntos) frente a los segundos (32 puntos), en consonancia con lo preceptuado en los antedichos preceptos legales.

El contenido de la prestación de ayuda a domicilio, que constituye el objeto del presente contrato, aparece especificado en el Decreto 268/1998, de 17 de diciembre, que regula la prestación social básica de la ayuda a domicilio en Castilla y León, teniendo en cuenta las exigencias de atención que se requieran en cada caso, pudiendo ser esas atenciones de carácter personal, de carácter doméstico, de relación con el entorno u otras. Este contenido de la prestación aparece también detallado en el pliego de prescripciones técnicas.

Una vez configurado el contenido básico de la prestación y teniendo en cuenta que para una mejor prestación del servicio existen otras atenciones que complementan el contenido básico exigido en el pliego, la Diputación optó por incluir bajo la denominación de "mejoras", una serie de propuestas que vienen a perfeccionar la prestación del contrato, propuestas, todas ellas, directamente vinculadas con el objeto del contrato,- prestación de la ayuda a domicilio para las personas usuarias en el medio habitual de vida de la persona usuaria - siendo su finalidad asistencial, preventiva y rehabilitadora y, por tanto, que pueden aportar un gran valor añadido por su contribución a una asistencia lo más integral posible a las personas dependientes.

El hecho de que todas las referidas mejoras fueran finalmente ofertadas por todos los licitadores no desvirtúa la finalidad pretendida con su inclusión que no es otra que la de poder ofrecer al usuario un plus en su atención cuando las circunstancias lo requieren, siempre previa valoración de un profesional de servicios sociales, consiguiéndose con ello prestar un servicio de gran calidad a muchas personas usuarias de nuestra provincia del que no podrían disponer de otra forma por su dependencia, edad, enfermedad u otras circunstancias del entorno en el que viven y sin que, a priori, pudiera preverse por esta Administración que todas ellas fuesen ofertados por todos los licitadores habida cuenta de que algunas de ellas (en particular las prestaciones contempladas en los apartados I a IV, esto es, cuantía económica global/año destinada a adquisición de ayudas técnicas y pequeñas adaptaciones y acondicionamiento del hogar para las personas usuarias; horas/año para la cobertura de necesidades puntuales o extraordinarias y de actividades de atención social a las personas usuarias y de apoyo y formación de personas cuidadoras; estancias temporales en

residencias para personas usuarias de ayuda a domicilio convalecientes o por ausencia temporal de la persona cuidadora principal, a propuesta de CEAS y puesta a disposición de la ejecución del contrato de un número superior de personas coordinadoras al previsto como obligatorio) suponen un importante coste económico añadido al propio derivado del objeto del contrato que debe ser evaluado de forma responsable por los licitadores para garantizar su efectiva prestación a lo largo de la ejecución del contrato cuando así se le demande por la Diputación, sin comprometer la viabilidad del mismo.

Así pues, aunque la puntuación obtenida por todos ellos haya sido la misma y, por tanto, dichos criterios no hayan jugado un papel determinante en la selección del contratista ello no ha impedido seleccionar finalmente la oferta más ventajosa desde el punto de vista de la relación calidad-precio logrando el objetivo de ofrecer a los usuarios la totalidad de las prestaciones adicionales contempladas.

Esta forma de configurar los mencionados criterios, esto es, por tramos de puntuación con un tope máximo tiene pleno encaje en la ley y no tiene otra finalidad que la de evitar ofertas que en su formulación busquen la máxima puntuación, pero resulten irrealizables, absurdas, innecesarias o inútiles, que puedan comprometer la viabilidad de la oferta mejor puntuada, tal y como sostienen los tribunales de recursos contractuales, entre otros, el TARCCYL en su Resolución 67/2023 en la que al abordar la diferencia entre los umbrales de saciedad y el límite natural del criterio de adjudicación admite que "estaremos ante un límite natural del criterio de adjudicación, cuando la puntuación a recibir delimita la oferta máxima, esto es, no se premia el esfuerzo de la oferta por encima de ciertos límites, lo que razonablemente convierte a aquella en un límite natural del criterio de adjudicación. Esto es, cuenta con una puntuación topada, para evitar ofertas que en su formulación busquen la máxima puntuación, pero resulten irrealizables, absurdas, innecesarias o inútiles" concluyendo que "*Así, en el presente caso, la puntuación obtenida por cada licitador en este criterio de adjudicación se determina objetivamente, en aplicación de un criterio totalmente proporcional establecido claramente en el pliego. Por ello, los referidos criterios de este procedimiento de contratación contienen un margen con límites de puntación perfectamente marcados en consideración de lo que debe ser razonable. Esto es, cuenta con una puntuación topada, para evitar ofertas que en su formulación busquen la máxima puntuación, pero resulten irrealizables, absurdas, innecesarias o inútiles.*"

Por otra parte, respecto a la procedencia de incluir en el presente contrato, como criterio de selección de ofertas, criterios sujetos a juicio de valor para seleccionar a la mejor oferta, aspecto éste no mencionado en la conclusión del informe provisional si bien referenciado en la recomendación 12) considerando adecuado, por tanto, traer a colación en este momento, alegamos la procedencia de su inclusión a la vista de las argumentaciones vertidas por las técnicos que gestionan el servicio de ayuda a domicilio en la Diputación de Valladolid en las que queda plasmado el convencimiento de la prevalencia del criterio de calidad de los servicios frente a un criterio meramente económico, según se indica desde el Servicio de Acción Social.

El hecho de basar la adjudicación únicamente en precio y/o mejoras implicaría desde un punto de vista técnico una pérdida de información importante que podría redundar en la calidad del servicio.

Cuando hablamos de calidad en el servicio, hacemos referencia a multitud de aspectos de difícil cuantificación previa, pero que resultan determinantes para valorar la implicación y el grado de conocimiento de las empresas en aspectos considerados esenciales para la buena prestación del servicio en nuestra provincia, tales como:

- Adaptación a la propia idiosincrasia de la provincia de Valladolid con sus peculiaridades de dispersión, envejecimiento, despoblación, escasez de recursos sociales y sanitarios, distancia de los familiares, feminización de la atención, etc.,
- Capacidad de adaptación ante emergencias y situaciones urgentes.

- Asignación de la auxiliar más idónea para la prestación del servicio, teniendo en cuenta no sólo aspectos formales como antigüedad, horario y formación de la auxiliar sino también otros aspectos más subjetivos, como la personalidad de la auxiliar a fin de que conecte y empatice con la persona usuaria.
- Versatilidad para adaptarse a las necesidades, que son cambiantes, así como a la aparición de nuevas necesidades y a aquellas que son especialmente complejas como es el caso de personas sin apoyo familiar, personas con enfermedad mental, personas extranjeras, personas con limitaciones de expresión, personas en riesgo de exclusión, menores y grupos familiares que no pueden asumir las funciones parentales, etc.
- Sensibilidad al recibir la demanda de los profesionales de los CEAS respecto al plan de cuidados del usuario.
- Capacidad de los profesionales de la empresa para alertar sobre cuestiones relacionadas con el servicio pero que no son objeto directo del mismo, como es la necesidad de supresión de barreras en el domicilio, conveniencia de ayudas técnicas, prevención de riesgos del hogar y accidentes domésticos, etc.
- Propuesta de proyectos complementarios de prevención, de promoción comunitaria, de voluntariado, de sensibilización, etc.
- Coherencia en la planificación y viabilidad de los protocolos.
- Asunción del enfoque integral que proporcione el CEAS en la intervención, puesto que en muchas ocasiones la actuación de los servicios sociales no empieza y acaba en la ayuda a domicilio, sino que ésta forma parte de una intervención y un plan de caso mucho más global, al que sirve el Servicio de Ayuda a Domicilio y del que suele constituir una pieza clave.
- Grado de inmediatez en la respuesta para poner en marcha un servicio, para modificarlo, para adaptar horarios, tareas, profesionales, etc., para poner en marcha mejoras, para buscar personal sustito, para hacer seguimientos y visitas, para elaborar informes y documentación, etc.
- Suficiencia, adaptación y garantía de eficacia del sistema de vigilancia de los procesos y mecanismos de control de la calidad, evaluaciones, seguimientos, gestión de quejas y reclamaciones, incidencias y no conformidades, retrasos, acciones correctivas de errores de sistemas, protocolos, prevención de errores potenciales, etc.
- Implementación de buenas prácticas.

Siendo la memoria técnica a presentar por los licitadores el documento idóneo en el que reflejar todos estos aspectos que desempeñan un papel tan relevante en la acertada gestión del servicio y que puede marcar la diferencia entre una gestión de calidad y una gestión más básica centrada en el cumplimiento simplemente correcto de las prestaciones obligatorias.

Entendemos, por tanto, que los criterios de valoración propuestos por el Servicio promotor del contrato y recogidos en el PCAP han sido determinados desde la experiencia en la gestión del servicio en la búsqueda de un servicio de gran calidad y, en definitiva, de una asistencia lo más integral posible a los usuarios toda vez que contribuyen a satisfacer las necesidades de la Diputación que se pretenden cubrir con el contrato y cumplen con los requisitos exigidos en la LCSP, esto es, están directamente vinculados al objeto del contrato; han sido formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad y garantizan la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva.

Por todo ello, solicitamos que se elimine el contenido de la conclusión 9 del referido informe, o bien, se adapte su contenido a las alegaciones formuladas por los motivos justificados anteriormente expuestos. Todo ello,

sin perjuicio del compromiso de esta institución de considerar las recomendaciones propuestas especialmente la referida en el punto 7) y 12) respecto a lo que este tema se refiere.

4.- En la conclusión 16) del apartado III-3.4. relativo a la ejecución de los contratos, el informe señala que "*En el contrato de la Diputación provincial de Valladolid se ha establecido expresamente la "actualización" anual del precio unitario de adjudicación en el 1,5%, atendiendo a la previsión de incremento de los costes que han dado lugar al cálculo del presupuesto base de licitación. Se trata "de facto" de una revisión del precio de adjudicación del contrato, a partir de enero de 2023, sin que cumpla los requisitos de los artículos 103 y siguientes de la LCSP y que, además, está prohibida expresamente por las cláusulas 5.4 del PCAP y sexta del contrato. (Apartado VI.3).*"

Respecto de esta cuestión, no se aprecia contradicción entre la previsión de la actualización del precio unitario de adjudicación y la previsión expresa de la improcedencia de la revisión de precios en el presente contrato contemplada en la cláusula 5.4 del PCAP y concordante cláusula sexta del contrato por cuanto, a juicio de esta Diputación, la actualización del precio unitario contemplada no puede ser equiparada a una revisión de precios no permitida, en efecto, conforme determina el propio pliego. Así pues, con independencia de la correcta denominación como "actualización" del incremento señalado del 1,5% alegamos que éste no constituye una revisión, sino que fue considerado a la hora de calcular el precio contrato, el presupuesto base de licitación y el valor estimado del mismo.

La referida actualización se encuentra prevista expresamente en la cláusula 3 del PCAP referida al Presupuesto Base de Licitación y es dentro de éste donde adquiere todo su sentido pues su finalidad no es otra que la de garantizar el cumplimiento de la normativa laboral vigente a lo largo de todo el periodo de vigencia del contrato (incluidas las prórrogas), en consonancia con lo exigido en los artículos 100.2 y 101.2 de la vigente LCSP.

Tanto en el informe económico que sirvió de base para determinar el presupuesto base de licitación y el valor estimado, como en el PCAP (redactado en base al referido informe que forma parte integrante del contrato y fue publicado en el perfil de contratante y en la PLASC), que según la inveterada doctrina constituyen la Ley del contrato, vinculando tanto a la administración como al contratista y que fue conocido por todos los potenciales licitadores, recogen el referido 1.5% como elemento para determinar el presupuesto base de licitación que constituiría un gasto de carácter plurianual con una finalidad, la de garantizar el cumplimiento del contrato en fase de ejecución. Por tanto, esta consideración del pliego no supone un mayor gasto para la Diputación sobre el inicialmente aprobado y comprometido, no supone, en consecuencia, menoscabo alguno de sus fondos, sino una consideración a efectos de distribución de las dos anualidades que conforman el presupuesto del contrato, y con la finalidad de facilitar a todos los posibles licitadores elaborar más adecuadamente sus ofertas, en el marco de los principios de igualdad, transparencia y concurrencia.

La LCSP establece en su artículo 35.1.n) que los documentos de formalización de los contratos que celebren las entidades del sector público deben incluir "la obligación del adjudicatario de cumplir, durante todo el período de ejecución del contrato, las normas y condiciones que fija el convenio colectivo aplicable" y el artículo 100.2 LCSP, en su inciso final, señala que: " en los contratos en los que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada los costes salariales estimados a partir del convenio de referencia.

Igualmente, esta declaración ha sido interpretada por los Tribunales de recursos señalando, véase en otras y la dictada por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC, resolución 278/2021, de 12 de marzo), que concluye que la interpretación correcta del referido inciso final del artículo 100.2 LCSP en el supuesto en que el período de ejecución del contrato se corresponda con un año diferente al de su

licitación, es la de que el órgano de contratación debe emplear para el cálculo del presupuesto base de licitación (PBL) las tablas salariales correspondientes al año (o años) en que se vaya a ejecutar el contrato y no (o no sólo) las vigentes en el momento de elaboración de elaboración de los pliegos o de inicio de la licitación.

De esta forma, en un parecer que compartimos, el tribunal se decanta por la interpretación sistemática: "*en el presente caso, no nos movemos en el terreno de posibilidades más o menos probables, sino ante una certeza: que el contrato, cuyos pliegos se han aprobado en septiembre de 2020 y cuyo anuncio de licitación se ha publicado en este mismo mes, va a desarrollarse en su gran mayoría, si no en su totalidad, en 2021. Y, para calcular los costes salariales, se han tenido en cuenta las tablas salariales previstas para el 2020, y no las tablas igualmente aprobadas y publicadas para el 2021, que fijan salarios brutos anuales con importes superiores. Cuestión distinta, que puede suceder en la práctica, sería que razonablemente se estimase que el contrato puede desarrollarse en un determinado año, pero cabe la posibilidad (por ejemplo, por una duración del procedimiento de licitación eventualmente superior a la estimada) que acabase desarrollándose en parte al año siguiente para el que hubiese aprobadas unas tablas salariales distintas. En este hipotético supuesto, nada habría que reprochar al órgano de contratación que, en todo momento, habría empleado estimaciones a priori razonables…/…por consiguiente, no puede sino estimarse el recurso en lo que se refiere a la necesidad de tener en cuenta, para estimar los costes salariales a fin de calcular el presupuesto base de licitación, las tablas salariales aprobadas en negociación colectiva para el 2021."*

Dicho parecer coincide con el expresado por la Junta Consultiva del Estado -JCCPE- en Informe emitido en expediente 29/2019: "si de lo que se trata es de garantizar que el futuro contratista va a cumplir con las previsiones normativas en materia salarial y medioambiental durante la íntegra ejecución del contrato, con el fin de realizar el adecuado análisis de las ofertas en el momento de la adjudicación deberán ser tenidos en cuenta todos los años a que esta ejecución se va a extender, incluidas las posibles prórrogas…/… Si, como es lógico, el convenio colectivo prevé las retribuciones aplicables durante todo el periodo de su vigencia y estas pueden ir variando, carecería de sentido que tanto el presupuesto del contrato como las ofertas de los licitadores únicamente tuviesen en consideración el importe del primer año.

Es más, a JCCPE en su Informe exp. 35/19 señaló: "La ley pretende que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado y que el valor estimado refleje el importe pagadero según sus estimaciones. Para lograr este efecto queda claro que cuando las previsiones del convenio colectivo sectorial puedan resultar insuficientes, se podrán tener en cuenta otras reglas que permitan garantizar que el precio del contrato sea adecuado al de mercado, de forma que se reduzcan las posibilidades de una ejecución inadecuada de las prestaciones objeto de este. Entre los aspectos a considerar están las previsiones contenidas en normas vigentes o cualesquiera instrumentos que tengan fuerza vinculante derivados de la negociación colectiva labora" admitiendo, por tanto, que pueden tomarse otros índices, porcentajes y previsiones para adecuar el precio al momento de ejecución del contrato."

A tal efecto, en el proyecto económico-financiero de explotación del servicio para establecer un precio máximo de licitación para el contrato de ayuda a Domicilio en la provincia de Valladolid para los años 2022-2023, el precio de licitación del contrato se establece con una subida prevista para el año 2023 del 1,5% y para el cálculo del valor estimado del contrato se tiene en cuenta en el referido informe económico que forma parte integrante del contrato y fue publicado en el perfil de contratante y en la PLASC, los dos años previstos de prórroga, la no inclusión del IVA y el incremento del 1,5% para el año 2024 y 2025 y ello motivado, "*ante esta fluctuación de evoluciones tan dispares y ante la imposibilidad de prever las subidas salariales de los diferentes años con el IPC, se opta por hacer un estimación prudente con la evolución propuesta en la negociación del convenio" de aplicación, cifrándose esta tal y como consta en el referido estudio económico en el 1,50% para el año 2023 y siguientes"* De conformidad con lo anterior la cláusula 3.2 del PCAP, recoge

expresamente el importe del presupuesto máximo de licitación para cada uno de los dos Lotes, calculado por precios unitarios…"

De este modo, tratándose de un contrato en el que el Presupuesto Base de Licitación tiene el carácter de presupuesto máximo de conformidad con lo establecido en la Disposición Adicional 33 de la LCSP, el presupuesto base de licitación (y, en consonancia, el valor estimado), determinado por precios unitarios, fue fijado para cada una de las anualidades a que se extendía la ejecución del contrato por un importe diferente al imputar a cada una de ellas el mencionado incremento del 1,5% previsto para cada una de ellas (en lugar de considerar la totalidad de la subida y prorratearla por igual a lo largo de las cuatro anualidades) siendo una condición inalterable del contrato ya que quedó fijado desde el principio y, por tanto, desde el momento mismo de la licitación siendo conocido por todos los licitadores. Y en esos términos se efectuó la adjudicación y se trasladó al contrato, sin que dicha previsión pueda ser equiparable a una revisión de precios encubierta por cuanto ésta última conllevaría, necesariamente, la aprobación de una modificación contractual al objeto de incrementar el precio máximo total del mismo, supuesto que no ha acontecido, de ningún modo, en el contrato que nos ocupa al no haberse abonado al contratista, por dicho concepto, importe alguno por encima del máximo establecido en el contrato.

El precio, pues, no se ha modificado y no ha provocado desigualdad de trato ni discriminación entre los licitadores por estar claramente establecido y ser conocido pues consta en el expediente de contratación inicial previamente al momento de formular sus ofertas. Dicho esto, quiebra el criterio de que nos encontremos ante una "revisión de precios" ex artículo 103 LCSP, que no deja de ser un subtipo de modificación del contrato que debería estar prevista en el contrato.

Coincidimos en que no procede la revisión de precios, y por ello, se prohíbe su aplicación en el pliego ya que los costes de mano de obra de los contratos distintos de los de obra, suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, se revisarán solo si el período de recuperación de la inversión es igual o superior a cinco años y la intensidad en el uso del factor trabajo sea considerada significativa, presupuesto que no se cumple en el presente caso (dichas exigencias se han eliminado por la D.F 7ª modificación operada en el art. 103.2 por la Ley 11/2023, de 8 de mayo, de trasposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales; y por la que se modifica la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos, siendo la redacción anterior la aplicable a nuestro supuesto).

Cabe concluir, pues, que no se trata de "facto" de una revisión sino - y con independencia del error en su definición - de su consideración como un elemento integrante del PBL por referencia a las tablas salariales correspondientes al año (o años) en que se prevé ejecutar el contrato. Consideramos, por tanto, que no se ha infringido la normativa que rige la contratación pública, ni la normativa presupuestaria que rige la tramitación de las entidades locales, pues existe una obligación legítima prevista en el PCAP que constituye el documento vinculante para las partes del contrato que justifica salida de fondos. Tampoco se perjudican los intereses de la Diputación pues el coste del servicio estaba estimado bajo el incremento del 1.5% referenciado que pretendía asegurar la ejecución del contrato. A juicio de esta Diputación existe presunción de legalidad y de virtualidad ejecutiva, lo que lleva consigo la obligación que pesa sobre el órgano encargado de la ejecución de llevar a término lo acordado.

Por todo ello, solicitamos que se elimine el contenido de la conclusión 16 del referido informe, o bien, se adapte su contenido a las alegaciones formuladas por los motivos justificados anteriormente expuestos. Todo ello, sin perjuicio del compromiso de esta institución de adoptar las recomendaciones propuestas especialmente la referido en el punto 9) respecto a lo que este tema se refiere.

Por todo ello, se emite el presente informe que contiene las alegaciones recogidas en los puntos 1 a 4 para que, si procede, sea remitido al Consejo de Cuentas para su toma en consideración.

En Valladolid, expedido en la fecha de su firma electrónica

La Jefa de Servicio de Contratación: Isabel Martín García

ISABEL| MARTIN| GARCIA

Firmado digitalmente por ISABEL|MARTIN| GARCIA
Fecha: 2024.06.27 14:54:48 +02'00'