CONSEJO DE CUENTAS

DE CASTILLA Y LEÓN

FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES, EJERCICIO 2022

TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

PLAN ANUAL DE FISCALIZACIONES 2023

ÍNDICE

1. ALEGACIONES DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ÁVILA 3
2. ALEGACIONES DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE BURGOS 3
3. ALEGACIONES DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE LEÓN.....8
4. ALEGACIONES DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE PALENCIA 13
5. ALEGACIONES DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE SALAMANCA 13
6. ALEGACIONES DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE SEGOVIA.....16
7. ALEGACIONES DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE SORIA.....16
8. ALEGACIONES DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE VALLADOLID 23
9. ALEGACIONES DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ZAMORA 42

ACLARACIONES

El texto alegado figura en tipo de letra cursiva.

Las alegaciones efectuadas por los distintos órganos de contratación figuran en texto normal.

La contestación de las alegaciones se hace en tipo de letra negrita.

Las referencias de las páginas están hechas con relación al Informe provisional siguiéndose su orden en la contestación de las alegaciones.

Fueron formuladas en plazo las alegaciones correspondientes a las Diputaciones Provinciales de Burgos, León, Salamanca y Valladolid; el resto no han presentado alegaciones. No obstante, con fecha 2 de agosto, el Consejo de Cuentas solicitó información adicional a las Diputaciones provinciales de Salamanca y Segovia, en virtud del artículo 26.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, para determinados aspectos del expediente, de manera que en estos casos la contestación recibida también se ha reflejado en este tratamiento como alegación complementaria

Las alegaciones formuladas han sido objeto de un análisis pormenorizado, las admitidas han dado lugar a la modificación del Informe Provisional, y en los casos en los que no se ha considerado suficientemente fundamentada la alegación por no aportar argumentación o documentación necesaria, no se ha producido ninguna alteración en la redacción del Informe Provisional.

1. ALEGACIONES DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ÁVILA

No ha presentado Alegaciones.

2. ALEGACIONES DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE BURGOS

Párrafo alegado (página 14, tercer párrafo)

"c) En cuanto al anunció de formalización, 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, y está última no envió el anuncio de formalización del contrato a la oficina de publicaciones del Diario Oficial de la Unión Europea."

Párrafo alegado (página 25, tercer párrafo)

- *"Las Diputaciones Provinciales de Ávila, Burgos y León remitieron las relaciones anuales de contratos de 2021 y 2022, respectivamente, con notable retraso respecto del plazo de dos meses siguientes a la finalización de cada ejercicio."*

Párrafo alegado (página 26, último párrafo y página 27 segundo párrafo)

"De la anterior información se obtienen los siguientes resultados, que suponen incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 335.1 de la LCSP y en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 28 de junio de 2018, que configuró la obligación de remisión de documentación contractual por parte de los órganos, organismos y entidades del Sector Público Local.

.../...

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

Párrafo alegado (página 29, tercer y cuarto párrafos)

"En relación con el cumplimiento de la publicación en el perfil de contratante del anuncio de formalización, junto con el correspondiente contrato, en un plazo no superior a 15 días y el envío del anuncio de formalización al Diario Oficial de la Unión Europea, se han observado las siguientes incidencias, que incumplen lo señalado en los artículos 63.3.c y 154.1 y 3 de la LCSP:

a) Las Diputaciones de Burgos y de León efectuaron la publicación y el envío al DOUE de los anuncios de formalización con retraso, un año y cuatro meses, respectivamente."

Alegación presentada

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:

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.

Contestación a la alegación

Como establecen las Normas de Auditoría del Sector Publico, las recomendaciones contenidas en un informe de fiscalización se formulan por el órgano de fiscalización sobre la base de las pruebas efectuadas y la información obtenida en el transcurso de la fiscalización y pretenden proponer mejoras en los procedimientos de gestión llevados a cabo por el ente fiscalizado.

Con carácter general, las recomendaciones efectuadas derivan de las conclusiones expuestas en el Informe, y éstas a su vez de los resultados del trabajo.

En la medida en que en el presente documento ya se tratan las alegaciones formuladas por el ente fiscalizado a dichas conclusiones y resultados, no procede contestar las alegaciones a las recomendaciones.

Por tanto, la postura concreta del ente fiscalizado será analizada por el Consejo de Cuentas en el seguimiento de las recomendaciones tal y como exige el artículo 30 de su reglamento de organización y funcionamiento.

No se admite la alegación ya que el órgano de contratación ratifica el contenido del Informe

Párrafo alegado (página 15, primer párrafo)

"8) En los PCAP de las Diputaciones Provinciales de Ávila, de Burgos y de Salamanca se ha producido una incorrecta ponderación del criterio referente a la oferta económica sin que se justifique en el expediente las causas que motivan esta forma de valoración, ya que han utilizado una fórmula matemática de valoración susceptible de otorgar una importante cantidad de puntos a las ofertas que igualan el presupuesto de licitación…"

Párrafo alegado (página 32, segundo y tercer párrafo)

"En cuanto a la definición y ponderación de los criterios de adjudicación valorables mediante la aplicación de fórmulas, especialmente en lo referente a la oferta económica, regulado en el artículo 145 de la LCSP hay que señalar que:

- *Las Diputaciones Provinciales de Ávila, de Burgos y de Salamanca han utilizado una fórmula matemática para la valoración de la oferta económica susceptible de otorgar puntos a las ofertas que se limitan a igualar el presupuesto de licitación; las ofertas que no ofrezcan baja alguna, deberán obtener cero puntos."*

Alegación presentada

- 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 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:

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

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

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

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

$$(0) \times 70$$

0 PUNTOS

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).

Contestación a la alegación

En la alegación parece que se confunde el valor de OFMIN, que corresponde al precio/hora de 16,95 euros, ofertado por EMPRESA 5, que es la oferta más baja, con el precio/hora de 17,96 euros, que es el precio de licitación, y por tanto el máximo admisible.

La fórmula establece una doble proporción: una entre cada una de las ofertas que se valoran para ser puntuadas (OFVAL), con el tipo de licitación, con el 30 % de la puntuación; y otra entre cada una de las ofertas a valorar con la oferta más baja de todas ellas (OFMIN), con el 70 % de la puntuación. Confirmando este criterio, en el informe propuesta de valoración de 2 de marzo de 2021, sometido a la Mesa de Contratación, se atribuyeron las siguientes puntuaciones:

	Precio hora ofertado	Puntos
EMPRESA 1	**17,95**	**46,48**
EMPRESA 2	**17,56**	**55,61**
EMPRESA 3	**17,55**	**55,85**
EMPRESA 4	**17,09**	**66,69**
EMPRESA 5	**16,95**	**70,00**

Según lo indicado, si se hubiese presentado una oferta igual al tipo de licitación, 17,96 euros/hora, con la aplicación de esta fórmula hubiese obtenido 46,24 puntos.

La fórmula no solo es susceptible de otorgar puntos a las ofertas que no realizan baja alguna, sino que también atribuye una importante cantidad de puntos a cualquier baja, incluso a las insignificantes o despreciables, desvirtuando la ponderación que el PCAP atribuye al criterio de adjudicación referente a la oferta económica. Así, la EMPRESA 1, con una baja de un céntimo de euro sobre el tipo de licitación, obtuvo 46,48 puntos (dos terceras partes de la puntuación máxima).

Se omiten en el informe los nombres de las empresas, sustituyéndolas por EMPRESA 1, EMPRESA 2, …

No se admite la alegación, ya que lo alegado no desvirtúa lo indicado en el Informe.

Párrafo alegado (página 15, tercer párrafo)

"10) … Además, en el contrato de la Diputación provincial de Burgos se han calificado como "criterios de valoración cualitativos" algunos que, por no requerir juicio técnico para su apreciación, debieron valorarse de forma automática mediante fórmulas matemáticas. (Apartado VI.3)"

Párrafo alegado (página 33, tercer párrafo)

- *"En el PCAP, del contrato de la Diputación provincial de Burgos se ha incluido, dentro del apartado "Criterios de valoración Cualitativos" (artículo 146.2 LCSP), la valoración de "mejoras" en formación de personal, en ayudas técnicas, en limpieza y en la instalación de dispositivos de control y supervisión, con su equivalencia de coste en euros, debiéndose aportar un Proyecto Técnico con diverso desarrollo, de 20 folios máximo. Estos criterios, tal y como se definen en el PCAP, no han debido valorarse mediante juicios de valor, sino mediante fórmulas matemáticas, pues no requieren juicio técnico para la apreciación de sus características o ventajas y están desprovistos de subjetividad. "*

Alegación presentada

- 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 fórmulas matemáticas o mediante juicios de valor, según proceda

Contestación a la alegación

Lo manifestado por el órgano de contratación ratifica el contenido del Informe.

3. ALEGACIONES DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE LEÓN

Párrafo alegado (página 14, último párrafo)

"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 calidad del servicio, lo que podría limitar la concurrencia a la licitación. (Apartado VI.3)"

Párrafo alegado (página 31, cuarto y quinto párrafos)

"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 Diputaciones Provinciales). Esta cláusula pudo limitar la concurrencia a la licitación, contrariamente a los principios recogidos en el artículo 1 de la LCSP."*

Alegación presentada

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.

Contestación a la alegación

Se configura en el PCAP del contrato la necesidad de que el adjudicatario asuma la adscripción a su ejecución de un lugar o sede de trabajo provisto de línea telefónica y correo electrónico dentro de la provincia de León. En la alegación se enumeran las funciones propias del personal de coordinación, conforme a lo definido en el PPT, argumentando que todas ellas deben ser prestadas de forma presencial, bien en el domicilio del propio usuario o en la sede del CEAS correspondiente. Pero ni en la alegación ni en el expediente se justifica que tales labores deban prestarse en un "local" dentro de la provincia de León, en lugar de por los medios que elija la empresa adjudicataria, con respeto a su capacidad de autoorganización de los medios y recursos de los que pueda disponer. La prestación principal del contrato se realiza, para los dos lotes, en 25 zonas de acción social, cada una de ellas integrada por varios municipios, lo que pone en duda la necesidad o conveniencia de un único lugar físico donde se centralicen las labores comentadas en la alegación, pudiendo la empresa disponer de otros medios que las garanticen.

Se trata por tanto de una obligación accesoria que impone al adjudicatario una carga adicional, que no favorece la concurrencia a la licitación y que no es esencial para la correcta prestación del servicio. Contratos con el mismo objeto se

han realizado en siete diputaciones provinciales de la Comunidad, con una correcta ejecución, sin la exigencia de adscribir este tipo de medios para lograrlo.

Tampoco figuran en el expediente las razones que ahora se exponen, y que debieron justificar, en su caso, la inclusión de dicha cláusula, conforme a lo dispuesto en el artículo 76 de la LCSP.

No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa lo indicado en el Informe.

Párrafo alegado (página 13, primer y segundo párrafos)

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

.../...

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. Se incumplen las obligaciones establecidas en el artículo 335.1 de la LCSP y en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 28 de junio de 2018. (Apartado VI.1)"

Párrafo alegado (página 14, tercer párrafo)

"c) En cuanto al anunció de formalización, 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, y está última no envió el anuncio de formalización del contrato a la oficina de publicaciones del Diario Oficial de la Unión Europea."

Alegación presentada

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.

Contestación a la alegación

Tanto respecto al retraso en las publicaciones como a la ausencia del documento de formalización junto a su publicación alega el órgano de contratación estar adoptando las medidas correspondientes para su cumplimiento.

La alegación, si bien manifiesta la intención de tomar las medidas oportunas para cumplir con los plazos de publicación y la inclusión del documento correspondiente, no desvirtúa el contenido del Informe.

4. ALEGACIONES DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE PALENCIA

No ha presentado Alegaciones.

5. ALEGACIONES DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE SALAMANCA

Párrafo alegado (página 13, primer párrafo)

"… No obstante, hay que señalar que la Diputación provincial de Salamanca no ha incluido en la relación anual comunicada, correspondiente al ejercicio 2021, el contrato de servicios de ayuda domiciliaria formalizado en ese año…"

Párrafo alegado (página 25, primer y segundo párrafos)

"Del cuadro anterior se obtienen los siguientes resultados, que suponen incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 335.1 de la LCSP y en la Instrucción del Tribunal de Cuentas de 28 de junio de 2018, que configuró la obligación de remisión de documentación contractual por parte de los órganos, organismos y entidades del Sector Público Local.

- *La Diputación provincial de Salamanca no incluyó en la relación anual de contratos comunicada, correspondiente al ejercicio 2021, el contrato formalizado en ese año correspondiente a los servicios de ayuda domiciliaria."*

Alegación presentada

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.

Contestación a la alegación

En la alegación presentada se señalan circunstancias del proceso de contratación y el reconocimiento de la omisión de su comunicación en la relación de contratos correspondiente.

No se admite la alegación ya que constituye una explicación de la actuación del órgano de contratación, pero no desvirtúa el contenido del Informe.

ALEGACIÓN COMPLEMENTARIA

Párrafo alegado (página 16, penúltimo párrafo)

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.3)."*

Párrafo alegado (página 35, tercer párrafo)

"La Diputación provincial de Salamanca tramitó dos modificados del contrato. El primero de ellos, aprobado en diciembre de 2021, como consecuencia del incremento en el número de horas a prestar, en virtud de la nueva normativa establecida por Orden /FAM/ 727/2021, de 10 de junio, y por el Acuerdo Marco de cofinanciación con la Gerencia de Servicios Sociales para 2021, que también amplía el servicio a personas en lista de espera. El importe de este modificado ha incluido el incremento en los servicios que se prestaron en el periodo desde el 1 de enero a 15 de abril de 2021, que no estaban amparados por la vigencia del contrato ya que entró en vigor el 16 de abril de 2021; por lo que se ha aprobado un modificado sobre servicios realizados en un período que no corresponde a este contrato."

Alegación presentada

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.

Contestación a la alegación

Se admite la alegación como consecuencia de la nueva documentación aportada en fase de alegaciones complementarias, y se modifica el Informe. Así:

Se suprime de la página 16, el penúltimo párrafo:

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.3)."

Se suprime de la página 35, el tercer párrafo:

"La Diputación provincial de Salamanca tramitó dos modificados del contrato. El primero de ellos, aprobado en diciembre de 2021, como consecuencia del incremento en el número de horas a prestar, en virtud de la nueva normativa establecida por Orden /FAM/ 727/2021, de 10 de junio, y por el Acuerdo Marco de cofinanciación con la Gerencia de Servicios Sociales para 2021, que también amplía el servicio a personas en lista de espera. El importe de este modificado ha incluido el incremento en los servicios que se prestaron en el periodo desde el 1 de enero a 15 de abril de 2021, que no estaban amparados por la vigencia del contrato ya que entró en vigor el 16 de abril de 2021; por lo que se ha aprobado un modificado sobre servicios realizados en un período que no corresponde a este contrato."

Se modifica en la página 20 el último párrafo y primero de la página 21:

Donde dice:

"10) La Diputación Provincial de Segovia no deberá aprobar modificaciones del contrato con incremento del precio, que se prolonguen en el tiempo, cuando las necesidades sobrevenidas que lo justificaron ya han desaparecido. Tampoco la Diputación provincial de Salamanca deberá aprobar modificaciones que afecten

a servicios prestados en un periodo de tiempo no comprendido en la vigencia temporal del contrato."

Debe decir:

"10) La Diputación Provincial de Segovia no deberá aprobar modificaciones del contrato con incremento del precio, que se prolonguen en el tiempo, cuando las necesidades sobrevenidas que lo justificaron ya han desaparecido."

Se modifica en la página 22, el cuarto párrafo:

Donde dice:

"3) Durante la ejecución del contrato se han realizado incrementos indebidos del precio por hora de prestación de servicios o que afectan a periodos en los que no deberían haberse producido, en las Diputaciones provinciales de Valladolid, Segovia y Salamanca. Además, las Diputaciones de Segovia y Zamora, no procedieron al reajuste de la garantía, como consecuencia del incremento del precio del contrato modificado. (Conclusiones n.º 16 a 19)"

Debe decir:

"3) Durante la ejecución del contrato se han realizado incrementos indebidos del precio por hora de prestación de servicios en la Diputación provincial de Valladolid y Segovia. Además, las Diputaciones de Segovia y Zamora, no procedieron al reajuste de la garantía, como consecuencia del incremento del importe asignado al contrato. (Conclusiones n.º 16 a 19)"

6. ALEGACIONES DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE SEGOVIA

ALEGACIÓN COMPLEMENTARIA

Párrafo alegado (página 16, antepenúltimo párrafo)

"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)"

Párrafo alegado (página 20, último párrafo y página 21, primer párrafo)

"10) La Diputación Provincial de Segovia no deberá aprobar modificaciones del contrato con incremento del precio, que se prolonguen en el tiempo, cuando las necesidades sobrevenidas que lo justificaron ya han desaparecido. Tampoco la Diputación provincial de Salamanca deberá aprobar modificaciones que afecten a servicios prestados en un periodo de tiempo no comprendido en la vigencia temporal del contrato."

Párrafo alegado (página 22, cuarto párrafo)

"3) Durante la ejecución del contrato se han realizado incrementos indebidos del precio por hora de prestación de servicios o que afectan a periodos en los que no deberían haberse producido, en las Diputaciones provinciales de Valladolid y Segovia y Salamanca. Además, las Diputaciones de Segovia y Zamora, no procedieron al reajuste de la garantía, como consecuencia del incremento del precio del contrato modificado. (Conclusiones n.º 16 a 19)"

Alegación presentada

- 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 dé 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:

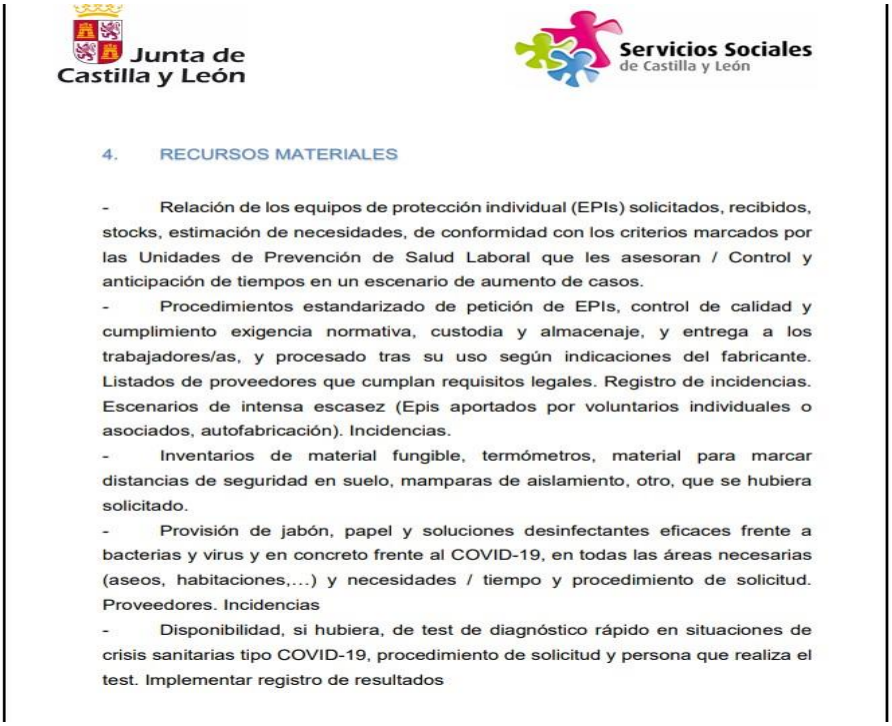
- Con carácter apriorístico debe incidirse, como cuestión previa, en la prerrogativa de la Administración Pública en los contratos administrativos, de poder modificarlo por razones de interés público, tal y como dispone el artículo 190 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público,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

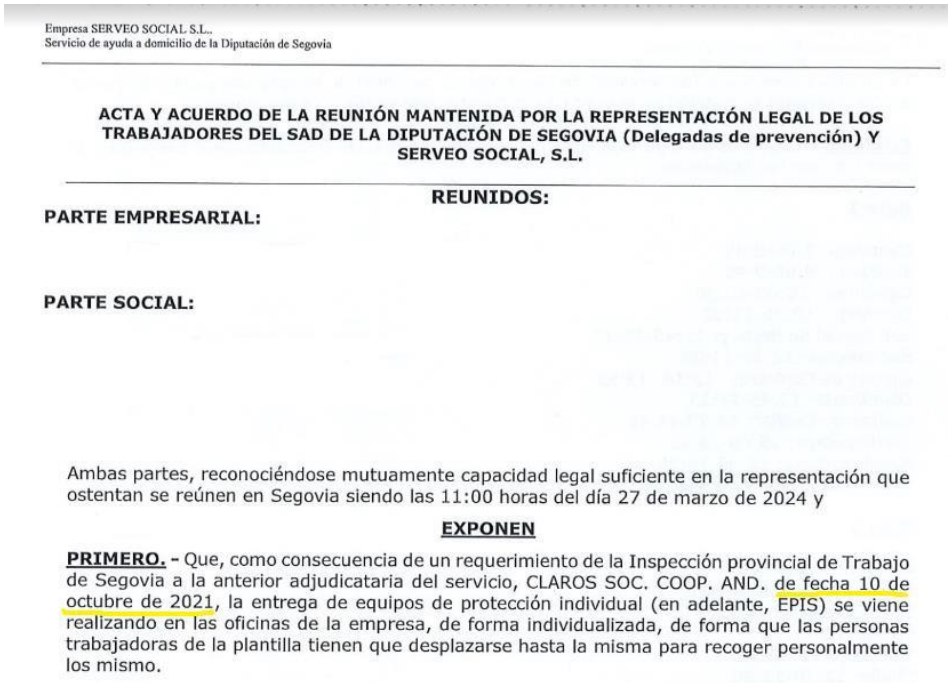
4. RECURSOS MATERIALES

- 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.

Contestación a la alegación

Se admite la alegación como consecuencia de la nueva documentación aportada en fase de alegaciones complementarias, y se modifica el Informe. Así:

Se suprime de la página 16, el antepenúltimo párrafo:

"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)"

Se suprime en la página 20 el último párrafo y primero de la página 21:

"10) La Diputación Provincial de Segovia no deberá aprobar modificaciones del contrato con incremento del precio, que se prolonguen en el tiempo, cuando las necesidades sobrevenidas que lo justificaron ya han desaparecido."

Se modifica en la página 22, el cuarto párrafo:

Donde dice:

"3) Durante la ejecución del contrato se han realizado incrementos indebidos del precio por hora de prestación de servicios o que afectan a periodos en los que no deberían haberse producido, en las Diputaciones provinciales de Valladolid y Segovia y Salamanca. Además, las Diputaciones de Segovia y Zamora, no procedieron al reajuste de la garantía, como consecuencia del incremento del precio del contrato modificado. (Conclusiones n.º 16 a 19)"

Debe decir:

"3) Durante la ejecución del contrato se han realizado incrementos indebidos del precio por hora de prestación de servicios en la Diputación provincial de Valladolid. Además, las Diputaciones de Segovia y Zamora, no procedieron al reajuste de la garantía, como consecuencia del incremento del importe asignado al contrato. (Conclusiones n.º 16 a 19)"

Además, se modifica el último párrafo de la Página 35:

Donde dice:

- ***"La Diputación provincial de Segovia aprobó en julio de 2020 la modificación del contrato en vigor, derivado de circunstancias sobrevenidas e imprevisibles en el momento de la licitación, al amparo del artículo 205 de la LCSP; la motivación ha sido la necesidad de aplicar las medidas impuestas por el Real Decreto-ley 7/2020, (dotación de EPI´s al personal de atención, como consecuencia de la COVID-19), que supuso mayores costes para la empresa. Como consecuencia se aprobó un incremento en el precio de 1,14 euros/hora ordinaria, que pasó de 16,64 a 17,78 euros, incremento, justificado en 2020 por la adquisición del indicado material de protección, que debió referirse solo al efectivo incremento, de imposible previsión antes de la licitación, de los costes que lo justificaron. Sin embargo, el nuevo precio se ha mantenido no sólo hasta la finalización del contrato sino también durante sus dos prórrogas, en los años 2021 y 2022, como acredita la última facturación de la que se dispone de diciembre de 2022, fecha en la que resulta cuestionable que se mantuviesen las necesidades que lo originaron. Este acuerdo de modificación no se ha ajustado a lo señalado en el artículo 205 de la LCSP, y se ha producido una situación compatible con los efectos de una revisión de precios, que en este contrato estaba prohibida por el PCAP y por el artículo 103 de la LCSP. Si hubiera que reestablecer el equilibrio económico del contrato, por las alteraciones surgidas en 2020, debió haberse sometido a nueva licitación cuando concluyó su vigencia a finales de ese año, y no extenderla mediante esas dos prórrogas. Por otra parte, no hay constancia en el expediente que se haya procedido al reajuste de la garantía, como consecuencia del incremento que***

experimentó el precio del contrato, incumpliendo lo señalado en el artículo 109.3 de la LCSP."

Debe decir:

- ***"En el expediente aportado por la Diputación provincial de Segovia, no hay constancia de que se haya procedido al reajuste de la garantía, como consecuencia del incremento que experimentó el precio del contrato, incumpliendo lo señalado en el artículo 109.3 de la LCSP."***

7. ALEGACIONES DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE SORIA

No ha presentado Alegaciones.

8. ALEGACIONES DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE VALLADOLID

Párrafo alegado (página 14, último párrafo)

"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 calidad del servicio, lo que podría limitar la concurrencia a la licitación. (Apartado VI.3)"

Párrafo alegado (página 31, tercer y cuarto párrafos)

"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 Diputaciones Provinciales). Esta cláusula pudo limitar la concurrencia a la licitación, contrariamente a los principios recogidos en el artículo 1 de la LCSP."

Alegación presentada

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.

Contestación a la alegación

La naturaleza de las prestaciones que conforman el objeto del contrato está encaminada a garantizar una atención personalizada, inmediata y continuada a los usuarios de la ayuda domiciliaria, y no del personal y de los responsables de la prestación de los servicios, lo que parece confundirse en la alegación. La comunicación y coordinación con este personal y la buena calidad del servicio prestado a los beneficiarios de la ayuda puede alcanzarse independientemente de la existencia de una delegación o sede en la provincia de Valladolid con un local definido y provisto de teléfono, dejando a que sea la empresa adjudicataria, dentro de sus potestades de autoorganización, la que disponga de los medios y recursos necesarios para lograr la eficiente coordinación con los prestadores de la ayuda domiciliaria.

En la redacción del informe se ha tenido en cuenta la doctrina generalmente admitida por los órganos consultivos y de resolución de recursos en materia de contratación pública que se señala en la alegación. Sin embargo, la cláusula de territorialidad incluida en el PCAP no se ajusta a los criterios señalados en esa doctrina: no está relacionada con el objeto del contrato, pues no integra ni forma parte de sus diferentes prestaciones; no es necesaria para la correcta ejecución del objeto del contrato, que puede realizarse por otros medios que decida la empresa y, finalmente, impone una carga adicional innecesaria a las obligaciones del adjudicatario que no favorece la concurrencia a la licitación.

Contratos con el mismo objeto se han realizado en siete diputaciones provinciales de la Comunidad, con una correcta ejecución, sin la exigencia de adscribir este tipo de medios para lograrlo.

Tampoco figuran en el expediente las razones que ahora se exponen, y que debieron justificar, en su caso, la inclusión de dicha cláusula, conforme a lo dispuesto en el artículo 76 de la LCSP.

No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa lo indicado en el Informe.

Párrafo alegado (página 15, primer párrafo)

"8) ... Además, 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… (Apartado VI.3)"

Párrafo alegado (página 32, segundo y cuarto párrafos)

"En cuanto a la definición y ponderación de los criterios de adjudicación valorables mediante la aplicación de fórmulas, especialmente en lo referente a la oferta económica, regulado en el artículo 145 de la LCSP hay que señalar 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. Se trata de una fórmula matemática de escaso recorrido en la que todas las puntuaciones quedan agrupadas en un pequeño tramo del intervalo de puntos previsto en el PCAP para este criterio, con escasas diferencias de puntuación entre ellas, lo que distorsiona la ponderación que el pliego atribuye a este criterio de adjudicación, sin que se justifique en el expediente las causas que motivan esta forma de valoración y no se favorece la adjudicación a la oferta económicamente más ventajosa, señalada en el artículo 1 de la LCSP. "*

Alegación presentada

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 n.º 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.

Contestación a la alegación

En el Informe se refleja el análisis realizado sobre la fórmula matemática de valoración de la oferta económica tal y como está configurada en el PCAP, y se analizan sus posibles efectos sobre la selección de la oferta más ventajosa, independientemente de los efectos reales que haya producido sobre el contrato fiscalizado. No obstante, el resultado práctico de la aplicación de la fórmula contenida en el PCAP es que, estando prevista una ponderación total de 39 puntos

para este criterio, las cinco empresas admitidas a la licitación obtuvieron una puntuación comprendida entre 39 puntos la oferta más barata y 37,84 puntos la más cara, es decir, únicamente se repartieron 1,16 puntos de los 39 puntos posibles atribuidos a este criterio de adjudicación.

El órgano de contratación tiene libertad para elegir los criterios económicos y cualitativos que deban servir para evaluar la mejor relación calidad-precio, en orden a la selección de la oferta más ventajosa, que resultará adjudicataria del contrato, y también le asiste la misma facultad para determinar la ponderación o peso relativo de cada uno de aquellos criterios en relación con la puntuación total. Por ello debe ponerse en cuestión la utilización de fórmulas matemáticas que desnaturalizan dicha ponderación.

Si bien es cierto que la LCSP no se pronuncia sobre el método para valorar la oferta económica, la fórmula empleada no asegura la adjudicación a la oferta económicamente más ventajosa en su conjunto, conforme a lo dispuesto en el art. 1 de la LCSP. La fórmula matemática elegida distorsiona la ponderación que el PCAP atribuye al criterio precio, concentrando las puntuaciones obtenidas por todas las ofertas en un pequeño intervalo de puntos, lo que disminuye el peso de este criterio y aumenta la importancia relativa del resto de los criterios de adjudicación. Por el órgano de contratación debe elegirse una fórmula matemática de valoración de la oferta económica acorde con la importancia que asigne a este criterio de adjudicación en el PCAP, o valorar modificar aquella importancia.

Se comparte con el órgano de contratación el contenido de la alegación sobre las dificultades existentes en la determinación de estas fórmulas. También los requisitos básicos, generalmente admitidos, que deben cumplir a la luz de la normativa, de la jurisprudencia y de la doctrina de los órganos consultivos y de resolución de recursos contractuales existente.

Las medidas adoptadas que se citan en la alegación, o por adoptar, por la Diputación Provincial, como consecuencia de las conclusiones y recomendaciones de este Informe, serán objeto de seguimiento por el Consejo de Cuentas en los planes de actuaciones de próximos ejercicios.

No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa lo indicado en el Informe.

<u>Párrafo alegado (página 15, segundo párrafo)</u>

"9) 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)"

Párrafo alegado (página 32, último párrafo)

- *"Todas las Diputaciones Provinciales han incluido criterios de adjudicación evaluables de forma automática para realizar la valoración de prestaciones adicionales o "mejoras" (ayudas técnicas, estancias temporales en residencias, preparación de comidas a domicilio, servicio de respiro familiar, limpieza o servicios extraordinarios, formación e incremento de personal o de horas de apoyo, u otros). En este apartado la gestión no ha sido adecuada ya que todos los licitadores han obtenido la máxima puntuación, al conocer y ofertar la opción que otorgaba el máximo de puntos, lo que convierte a estos criterios en intranscendentes a la hora de seleccionar la oferta más ventajosa. Esta situación desvirtúa la ponderación que el PCAP les atribuye, en beneficio del resto de criterios de adjudicación, que pasan a adquirir mayor relevancia. Si se consideran necesarias o convenientes tales prestaciones o ventajas, pueden incorporarse al objeto del contrato, como obligaciones propias del mismo."*

Alegación presentada

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.

Contestación a la alegación

Conforme al PCAP deberían valorarse cinco grupos de mejoras, estableciéndose un baremo en el que se indican, por tramos, las puntuaciones que obtendrían las diferentes proposiciones presentadas por los licitadores. Las cinco empresas admitidas a la licitación obtuvieron la máxima puntuación en cada uno de los cinco apartados definidos o subcriterios, obteniendo todas ellas 29 puntos, el máximo posible.

En un procedimiento selectivo, como es el procedimiento de contratación, se ha de planificar correctamente y fijar unos criterios de adjudicación que cumplan con la función de selección de la oferta más ventajosa. No cumplen esta función los criterios en los que todos los licitadores obtendrán la máxima puntuación, convirtiéndose en neutros de cara a la adjudicación, es decir, que quedan desprovistos de su carácter selectivo o dirimente de la oferta más ventajosa. Los órganos de contratación son sabedores de este efecto, por su experiencia en contrataciones análogas, siendo la obtención del máximo de puntos por todas las licitadoras en el apartado de "*mejoras*" una constante en todos los contratos de ayuda a domicilio de las nueve diputaciones provinciales examinados.

Si la voluntad del órgano de contratación es poder ofrecer al usuario un plus en su atención, mejorando, ampliando o complementando las prestaciones propias del servicio de ayuda a domicilio, puede contemplarlo en el pliego de prescripciones técnicas, incluyendo tales prestaciones en el objeto del contrato, obligatorio para el adjudicatario. No debe obviarse que las empresas han incluido en su oferta económica el coste de tales prestaciones, aunque se valoren como mejoras.

El carácter no dirimente de este criterio y la práctica irrelevancia del peso de la oferta económica en la puntuación total, aspecto tratado en la contestación anterior, tiene como consecuencia que los criterios evaluables mediante un juicio de valor son los únicos que tienen virtualidad real para determinar la puntuación final de cada uno de los licitadores, alterando lo dispuesto en el PCAP que les atribuía una ponderación inicial del 32% de la puntuación total.

En relación con lo indicado en la alegación sobre la Recomendación n.º 12 del informe, debe señalarse que el presente tratamiento de las alegaciones no se hace extensivo a sus recomendaciones y a la opinión, limitándose a los resultados del trabajo y a sus conclusiones. No obstante, cabe significar que dicha recomendación tiene su contexto en el apartado VI.4. INDICADORES COMPARATIVOS del cuerpo del informe, donde se realiza un análisis del precio de adjudicación de la hora ordinaria de servicios de todas las Diputaciones Provinciales de Castilla y León. Los resultados

obtenidos acreditan que las que utilizaron de forma predominante criterios de adjudicación cuantificables mediante fórmulas matemáticas (precio y mejoras) obtuvieron, desde un punto de vista exclusivamente económico, mejores resultados que las que también se sirvieron, de manera significativa, de criterios evaluables mediante juicios de valor. Los objetivos de calidad y mejora perseguidos que se citan en la alegación son alcanzables mediante una correcta y detallada descripción de las obligaciones del contratista en los pliegos, unido a la necesaria vigilancia y control de la ejecución del contrato por la administración. Debe tenerse en cuenta que el contenido del objeto de estos contratos está establecido normativamente y que las circunstancias sociales, demográficas, etc., que rodean a la prestación del servicio en los municipios de menos de 20.000 habitantes, son análogas en todas las provincias de la Comunidad.

No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa lo indicado en el Informe.

Párrafo alegado (página 16, quinto párrafo)

"16) 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) "

Párrafo alegado (página 34, penúltimo y último párrafos)

"En relación con la posibilidad de revisión de precios se ha procedido, con carácter general de acuerdo con el contenido de los artículos 103 y ss. de la LCSP, que establece que los precios de los contratos del sector público solo podrán ser objeto de revisión periódica y predeterminada en los términos señalados en la citada LCSP. Sin embargo:

- *En el expediente correspondiente a la Diputación provincial de Valladolid se ha establecido, en las cláusulas 5.3 del PCAP y sexta del contrato, 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. Esta "actualización" se ha hecho efectiva y se ve reflejada en las diferentes facturas que figuran en el expediente. Sin embargo, esta figura sólo es aplicable en los casos en los que, como señala el artículo 130.4 del RGLCAP (para el contrato de obras), las oscilaciones de los precios imprevistas y ulteriores a la aprobación de los proyectos resten actualidad a los cálculos de precios que figuran en sus presupuestos; en estos casos se admite su actualización, antes o al tiempo de la licitación, aplicando un porcentaje lineal de aumento. Así esta figura no se refiere al precio adjudicado, cuya revisión periódica y predeterminada está regulada en los arts. 103 y siguientes de la*

LCSP; aunque en este contrato se produce de facto por aplicación de la citada clausula. Este contrato no reúne los requisitos legales que lo hagan susceptible de revisión de precios y, además, está expresamente prohibida por las propias cláusulas 5.4 del PCAP y sexta del contrato."

Alegación presentada

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 laboral" 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.

Contestación a la alegación

No se cuestiona la naturaleza de los pliegos como *"lex contractu"*, siempre que sus cláusulas no establezcan una regulación contraria a preceptos de derecho necesario contenidas en la LCSP, que las convierte en inválidas. Tampoco se cuestiona la necesidad de que el presupuesto base de licitación deba incluir los costes salariales asociados al contrato. Antes bien, es una necesidad en los términos y desglose señalados en el artículo 100 de la LCSP.

El presupuesto base de licitación es el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, debiendo cuidar, en el momento de elaborarlo, que sea adecuado a los precios del mercado, como dispone el artículo 100.2 de la LCSP. En su cálculo deberían quedar incluidos los costes que deban soportarse durante su ejecución, que en este contrato se extiende inicialmente a dos años. El presupuesto de licitación se convierte en el precio de adjudicación a través de la oferta formulada por el adjudicatario y, tratándose de un contrato en el que no está autorizada la revisión de precios, conforme a lo dispuesto en el artículo 103 de la LCSP, corresponde al empresario asumir durante este periodo, con cargo a su beneficio, las fluctuaciones no derivadas de fuerza mayor, de conformidad con el principio de *"riesgo y ventura"*.

La alegación parece plantear la existencia de un presupuesto de licitación variable, diferente para distintos periodos temporales de la ejecución del contrato, en función de los diferentes costes que durante estos debe asumir el adjudicatario, que daría lugar también, de manera automática, a un precio de adjudicación distinto para cada periodo, sin mediar un proceso de verificación y cuantificación objetiva de tales incrementos. Se trata de una interpretación que no corresponde a la práctica habitual de los órganos administrativos y de difícil encaje en los preceptos de la normativa de contratación pública. De hecho, ninguna de las otras ocho Diputaciones Provinciales hizo uso de este mecanismo, aun afrontando la misma situación que la de Valladolid en cuanto a los costes laborales de la prestación y a la duración del contrato.

En consecuencia, se estima que la cláusula en cuestión no debió figurar en el PCAP ni en el contrato, y sus efectos fueron análogos a los propios de una revisión periódica y predeterminada del precio, cuando el contrato no reunía los requisitos establecidos en los artículos 103 y siguientes de la LCSP.

No se admite la alegación ya que lo manifestado no desvirtúa lo indicado en el Informe.

9. ALEGACIONES DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ZAMORA

No ha presentado Alegaciones.