

## DISCREPANCIA 1/2019

Ha tenido entrada en esta Intervención General escrito procedente de la Secretaría General de Sanidad por el cual, y al amparo de lo establecido en el artículo 147, apartado a) de la Ley 14/2006, de 24 de octubre, de Finanzas de Cantabria, se plantea discrepancia respecto al contenido del Informe de la Intervención Delegada de la Consejería de Sanidad de fecha 19 de febrero de 2019 sobre fiscalización del expediente relativo al contrato "Servicio profesional para la ejecución del programa jóvenes y drogas dentro del servicio de drogodependencias de la D.G. de Salud Pública".

Del examen de la documentación que acompaña al expediente, se ponen de manifiesto los siguientes:

### ANTECEDENTES

**PRIMERO.-** Con fecha 19 de febrero de 2019, la Intervención Delegada de la Consejería de Sanidad emitió informe en el que puso de manifiesto lo siguiente:

*"[...] Se ha recibido en esta Intervención Delegada, el expediente "SERVICIO PROFESIONAL PARA LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA JÓVENES Y DROGAS DENTRO DEL SERVICIO DE DROGODEPENDENCIAS DE LA D.G. DE SALUD PÚBLICA" con un presupuesto base de licitación de 60.890,83 euros, tramitado por procedimiento abierto simplificado, en su modalidad abreviada del artículo 159 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, con cargo a la partida presupuestaria y con las anualidades del encabezamiento del escrito, según el expediente Plurianual 2019/SA/I.*

*Examinado el contenido del expediente, se comprueba lo siguiente:*

*-1º Que el objeto del contrato son servicios sociales, tal y como acertadamente manifiesta el informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad en su Consideración jurídica Segunda:*

*El CPV indicado en el apartado A del cuadro corresponde a un contrato cuyo objeto son servicios sociales y otros servicios específicos enumerados en el Anexo IV de la LCSP, por lo que le resultarán de aplicación al presente contrato las previsiones normativas de este tipo contractual, en especial la disposición adicional cuadragésima séptima de la LCSP relativa a los principios aplicables a los contratos de concesión de servicios del anexo IV y a los contratos de servicios de carácter social, sanitario o educativo del anexo IV.*

*En el apartado O.CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN, del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, se contempla que se tendrá en cuenta únicamente como criterio de adjudicación el precio, de acuerdo con el artículo 145 LCSP.*

*No procede la aplicación de más de un criterio de adjudicación al estar las prestaciones perfectamente definidas técnicamente y no ser posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones en el contrato.*

*De conformidad con el artículo 145.3. La aplicación de más de un criterio de adjudicación procederá en todo caso, en la adjudicación de los siguientes contratos:*

**INTERVENCION GENERAL**

g) segundo párrafo. En los contratos de servicios que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura, y en los contratos de prestación de servicios sociales si fomentan la integración social de personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables o cuando se trate de los contratos de servicios sociales, sanitarios o educativos a que se refiere la Disposición adicional cuadragésima octava, o de servicios intensivos en mano de obra, el precio no podrá ser el único factor determinante de la adjudicación.

-2º En el apartado G del PCAP, se establece un plazo de ejecución de 1 año.

Desde el 1 de febrero de 2019 al 21 de marzo de 2020. Si a fecha de 1 de febrero de 2019 no se ha producido la formalización del contrato, el plazo empezará a contar desde el día siguiente a la citada formalización.

El crédito retenido para la financiación de las obligaciones derivadas del mismo no es adecuado, pues sobra crédito en el 2019 y es insuficiente para la anualidad del 2020, por lo que deberán tramitar un reajuste de anualidades.

En base a lo anterior, SE DEVUELVE EL EXPEDIENTE FORMULANDO EL PRESENTE REPARO, en base al artículo 146 de la Ley 14/2006, de 24 de octubre, de Finanzas de Cantabria, por no ser adecuado y suficiente el crédito presupuestario para financiar las obligaciones en el ejercicio 2020 y además, no es correcto establecer el precio como el único criterio de valoración establecido en la Cláusula O del PCAP, de conformidad con el artículo 145.3.g) de la LCSP.

Además, se hace la siguiente **observación complementaria**:

Hay un error en la Cláusula M del PCAP, M.3: Concreción de los requisitos y criterios de solvencia, en relación con la solvencia técnica o profesional, pues se exige que se aporten, como mínimo tres certificados de buena ejecución siendo al menos el importe de uno de ellos igual o superior al 40% del presupuesto base de licitación, excluido IVA (20.000 €).

El Presupuesto base de licitación, de conformidad con el artículo 100 de la LCSP, incluye el IVA, por lo que el término presupuesto base de licitación, excluido IVA, no es correcto. Por lo que, si se quiere poner como referencia la cantidad de 20.000 euros deberá poner presupuesto neto y en caso de hacer referencia al presupuesto base de licitación, deberán suprimir el término "excluido IVA" y poner la cantidad de 24.356,33 euros.

De no estar de acuerdo con este informe, podrán acudir a la vía establecida en el artículo 147 de la Ley 14/2006, de 24 de octubre, de Finanzas.

**SEGUNDO.-** El 1 de marzo de 2019 ha tenido entrada en esta Intervención General escrito firmado por la Secretaria General de la Consejería de Sanidad por el cual, y al amparo de lo establecido en el artículo 147, apartado a) de la Ley 14/2006, de 24 de octubre, de Finanzas de Cantabria, se plantea discrepancia respecto al contenido del Informe de la Intervención Delegada de la Consejería manifestando lo siguiente:

## INTERVENCION GENERAL

[...] Se ha recibido en la Secretaría General de Sanidad informe fiscal desfavorable a la fase de autorización de gasto y aprobación de pliegos del expediente de contratación del "SERVICIO PROFESIONAL PARA LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA "JÓVENES Y DROGAS" DEL SERVICIO DE DROGODEPENDENCIAS DEL LA DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD PÚBLICA". El informe fiscal efectúa reparo al expediente en base a los dos puntos siguientes que son objeto de discrepancia por parte de esta Consejería:

1. El objeto del contrato son servicios sociales, tal y como se manifiesta en el Informe del Servicio de Asesoramiento Jurídico de la Consejería de Sanidad de fecha 28 de diciembre de 2018 en su consideración jurídica segunda. Entiende la Intervención Delegada que, conforme al artículo 145.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), debe aplicarse más de un criterio de adjudicación y no únicamente el precio, tal y como se establece en el proyecto de Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares al contrato. Reproduce el informe fiscal parcialmente el apartado g) párrafo segundo del artículo 145.3 LCSP "En los contratos de servicios que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura, y en los contratos de prestación de servicios sociales si fomentan la integración social de personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables ...o cuando se trate de los contratos de servicios sociales, sanitarios o educativos a que se refiere la disposición adicional cuadragésimo octava, o de servicios intensivos de mano de obra, el precio no podrá ser el único factor determinante de la adjudicación".

Considera esta Secretaría General que es precisamente la parte no reproducida del artículo 145.3.g) segundo párrafo la que permite establecer el precio como unico criterio de adjudicación cuando especifica que la regla es aplicable únicamente a los "contratos de **prestación de servicios sociales si fomentan la integración social de personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato**, promueven el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral o cuando se trate de los contratos de servicios sociales, sanitarios o educativos a que se refiere la disposición adicional cuadragésimo octava".

Se entiende por tanto que el contrato proyectado no cumple los requisitos previstos en el artículo 145.3. g) LCSP, toda vez que:

- No es un contrato de servicios sociales que fomente la integración social de personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato.
- No es un contrato de servicios sociales que promueva el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral.
- No es un contrato de servicios sociales, sanitarios o educativos a los que se refiere la disposición adicional cuadragésimo octava.
- No es un contrato de servicio intensivo de mano de obra.

En este sentido, el propio informe del Servicio de Asesoramiento Jurídico de la Consejería de Sanidad de fecha 28 de diciembre de 2018 citado por la Intervención Delegada, en su consideración jurídica segunda señala que el objeto del contrato son servicios sociales, pero no encuentra inconveniente alguno a la existencia del precio como único criterio de adjudicación. Así, la consideración jurídica quinta del informe manifiesta "En el apartado O del cuadro, que recoge los criterios de adjudicación, el único criterio de la oferta objeto de valoración es el precio. Sin embargo, la denominación que recibe el citado aspecto a negociar es "relación calidad-precio", cuando la

## INTERVENCION GENERAL

*calidad del producto no constituye una variable a valorar'.*

*Cabe concluir que, en contra de lo señalado por el informe fiscal de 19 de febrero de 2019, el artículo 145.3.g) LCSP no resulta de aplicación al presente caso y resulta admisible la fijación del precio como único criterio de adjudicación del contrato sometido a fiscalización.*

*2. En el apartado G del Pliego se establece como plazo de ejecución un año, desde el 1 de febrero de 2019 al 31 de marzo (entiéndase enero, hay un error de transcripción en el informe fiscal) de 2020. Si a fecha 1 de febrero de 2019 no se ha producido la formalización del contrato, el plazo empezará a contar desde el día siguiente a la citada formalización. El crédito retenido para la financiación de las obligaciones derivadas del mismo no es adecuado, pues sobra crédito en el 2019 y es insuficiente para la anualidad de 2020, por lo que se deberá tramitar un reajuste de anualidades.*

*El expediente de crédito plurianual n° 2019/SA/1, por importe total de 70.583,31 € se calculó con crédito suficiente para financiar el contrato desde el 1 de febrero de 2019 hasta el 31 de marzo de 2020, previendo que pudiera producirse algún retraso en la tramitación del contrato. No es necesario por tanto reajustar las anualidades del expediente de crédito plurianual, sino únicamente modificar los documentos contables en fase A, lo que se procederá a hacer una vez resuelta la presente discrepancia. Todo ello con independencia de un posterior reajuste, si fuera necesario, para la fase D del contrato.*

*En cuanto a la observación complementaria, no se encuentra ningún inconveniente a la corrección del apartado M, en el sentido indicado por la Intervención Delegada.*

*Por todo lo anterior, y en base a lo dispuesto en el artículo 147 de la Ley 14/2006, de 24 de octubre, de Finanzas de Cantabria procede plantear DISCREPANCIA ante el Interventor General al reparo efectuado por la Intervención Delegada de Sanidad en su informe de 19 de febrero de 2019 [...]".*

En relación con los antecedentes expresados cabe hacer las siguientes:

### CONSIDERACIONES

**PRIMERA.-** La discrepancia planteada por la Secretaría General de la Consejería de Sanidad al reparo de la Interventora Delegada corresponde resolverla al Interventor General, conforme al artículo 147 apartado a) de la Ley de Cantabria 14/2006, de 24 de octubre, de Finanzas.

**SEGUNDA.-** En cuanto al fondo del asunto, la controversia se suscita, en primer lugar, en torno a la legalidad del criterio de adjudicación previsto en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, que se configura como único y que se contrae a la oferta económica exclusivamente (el precio), y su adecuación a lo previsto en el art. 145.3.g) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, el cual dispone que:

***"3. La aplicación de más de un criterio de adjudicación procederá, en todo caso, en la adjudicación de los siguientes contratos: [...]"***

**INTERVENCION GENERAL**

g) Contratos de servicios, salvo que las prestaciones estén perfectamente definidas técnicamente y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, siendo por consiguiente el precio el único factor determinante de la adjudicación.

En los contratos de servicios que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura, y en los contratos de prestación de servicios sociales si fomentan la integración social de personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato, promueven el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral o cuando se trate de los contratos de servicios sociales, sanitarios o educativos a que se refiere la Disposición adicional cuadragésima octava, o de servicios intensivos en mano de obra, **el precio no podrá ser el único factor determinante de la adjudicación**. Igualmente, en el caso de los contratos de servicios de seguridad privada deberá aplicarse mas de un criterio de adjudicación”.

A la vista, del artículo, si bien ha de considerarse válida la matización efectuada por la Secretaría General en el planteamiento de la discrepancia en relación con los “contratos de prestación de servicios sociales”, no por ello se considera válida la fundamentación y la no aplicación del artículo citado, en la medida en que en el mismo se hace también referencia a otro supuesto, “servicios intensivos en mano de obra” que, si bien de contrario se afirma que tampoco concurre, procede analizar de conformidad con la interpretación de la misma efectuada por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Así, en la Resolución n°990/2018 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales recurso n° 790/2018, de 2 de noviembre de 2018, se pone de manifiesto lo siguiente (el subrayado es nuestro):

*“[...] En este sentido debemos señalar que, a nuestro entender, el artículo 145.3.g) de la LCSP contiene una compleja estructura al establecer una regla general, una excepción y una contraexcepción. Así la regla general es que los contratos de servicios deberán tener varios criterios de adjudicación. Como excepción se permite que el precio sea el único criterio cuando las prestaciones estén perfectamente definidas técnicamente y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase. Y finalmente se establece una contraexcepción enumerando una serie de contratos de servicios, entre ellos en los de servicios en intensa mano de obra, que en todo caso deberán tener más de un criterio de adjudicación, entre ellos. En tal sentido, aunque ciertamente el artículo 145.3.g) LCSP no diga taxativamente que los contratos de servicios enumerados en su párrafo segundo necesariamente deban tener más de un criterio de adjudicación, lo cierto es que así lo impone la lógica del precepto, puesto que **si extendiéramos a los contratos de servicios enumerados en el párrafo segundo del art. 145.3.g) LCSP la excepción establecida en su párrafo primero para todos los contratos de servicios, ningún sentido tendría la mención especial que a ciertos contratos de servicios se hace en su párrafo segundo.***

En el caso que nos ocupa, sí podemos entender con el órgano de contratación que el servicio licitado tiene las prestaciones perfectamente definidas técnicamente y no permite variar los plazos de entrega, ni introducir modificaciones de ninguna clase. Pero ello **no necesariamente permite**



**INTERVENCION GENERAL**

**exceptuar el mandato de que los contratos se adjudiquen atendiendo a una pluralidad de criterios si nos encontramos en alguno de los supuestos de contraexcepción que acabamos de mencionar, específicamente se menciona por el recurrente que estaríamos ante un supuesto de servicio intensivo en mano de obra.**

El criterio de este Tribunal respecto de la definición de servicio intensivo en mano de obra se expone en recientes resoluciones como la 702/2018, de 20 de julio, la 738/2018, de 31 de julio, o la 745/2018, de 31 de julio. Concretamente el fundamento sexto de la primera de estas resoluciones sostiene que "El término de contratos o actividades en mano de obra intensiva proviene del inglés laborintensive y designa aquellas actividades económicas que requieren un gran número de trabajadores en comparación con las exigencias de capital que precisan.

Al objeto de advenir que el presente contrato, que tiene por objeto la limpieza de edificios, es en mano de obra intensiva la recurrente aporta las estadísticas del Registro Mercantil de las que resulta que los gastos de personal suponen el 90% del total de gastos de las empresas de limpieza.

Atendiendo a dicho informe, elaborado sobre la base del contenido de los datos comunicados a los Registros Mercantiles correspondientes al ejercicio 2016, se observa que en el sector de las empresas de limpieza de edificios los gastos de personal supusieron el 90,89% en las microempresas; 95,10% en las pequeñas; y 95,20% en las medianas.

A la vista de estos datos, y dado que el órgano de contratación no los ha desvirtuado aportando informe económico alguno, debe concluirse que los contratos de servicios de limpieza de edificios son contratos de intensiva mano de obra dado que su ejecución precisa de un gran número de trabajadores en comparación con las necesidades de capital que son precisas".

En el presente caso, si atendemos a la memoria económica se comprueba que del total de 352.500,00 euros en que se estiman los costes de ejecutar el trabajo, 326.887,5 euros corresponden a costes laborales. Es decir: el propio órgano de contratación admite que un 92.73 % de los costes son costes laborales. A la vista de este porcentaje no puede dudarse de que estamos en presencia de un contrato en mano de obra intensiva.

No cabe objetar, como hace el órgano de contratación, que lo que se está contratando es un servicio que se realiza bajo la dirección del contratista, pues tal característica es consustancial a cualquier contrato de servicios.

**Es por ello que consideramos que concurre el vicio de ilegalidad sostenido por el recurrente, ya que la adjudicación del mismo debe depender de diversos criterios y no únicamente del precio [...]."**

A la vista de lo cual, deben analizarse en el supuesto objeto de esta discrepancia, las circunstancias objetivas concurrentes. Tal y como figura en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, el "objeto del contrato" es la "contratación de un servicio profesional que **constará de un mínimo de dos profesionales** con licenciatura o grado en psicología para la ejecución del programa "Jóvenes y Drogas" para realizar intervención psicoeducativa en adolescentes con conductas de riesgo asociadas a adicciones con y sin sustancia, con los objetivos [...]". Igualmente, así se refleja en la fundamentación de la no procedencia de dividir el contrato en lotes y al motivar la "necesidad de

## INTERVENCION GENERAL

*idoneidad del contrato”, donde se afirma que “[...] Por estos motivos se considera idóneo acudir a este procedimiento de contratación para cumplir estas necesidades, ya que la Consejería de Sanidad **no dispone de dos psicólogos** que puedan llevar a cabo este programa”.*

Por su parte, en la cláusula 5 del Pliego de Condiciones Técnicas que han de regir para la contratación de un servicio profesional para la ejecución del programa “Jóvenes y drogas” del Servicio de Drogodependencias, se establece el equipo técnico necesario, manifestando que:

*“La empresa adjudicataria aportará los medios humanos necesarios para el correcto desarrollo del Programa Jóvenes y Drogas.*

*El equipo profesional constará de un **mínimo de dos profesionales con titulación de licenciado o grado en Psicología**. Se exige el título de licenciado o grado en Psicología, dado que no se trata de intervenir terapéuticamente en pacientes con trastornos mentales neuropsicológicos sino de realizar una intervención psicoeducativa con adolescentes y jóvenes con el objetivo de orientarles y ayudarles a identificar con mayor claridad el problema para enfocar su resolución y favorecer un cambio en la conducta, brindándoles la posibilidad de desarrollar y fortalecer sus capacidades para afrontar las diversas situaciones de un modo más adaptativo.*

*El equipo que se incorpore tras la formalización del contrato, para la ejecución de los trabajos, deberá estar formado por los miembros relacionados y adscritos en la oferta adjudicataria. De cualquier variación se dará cuenta al Servicio de Drogodependencias de la Dirección General de Salud Pública y será de carácter excepcional y debidamente motivado, en aras de lograr la mayor estabilidad en la prestación del servicio y, siempre sin perjuicio de la posibilidad de comprobar que las personas incluidas en él cumplen las condiciones comprometidas en la oferta, so pena de resolución contractual”.*

Se define también el horario de prestación del servicio y el procedimiento de actuación.

Finalmente, ha de tenerse en cuenta, de acuerdo con lo establecido en la resolución citada, que en la cláusula D del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, en la que se fundamenta el “valor estimado del contrato”, conforme a lo previsto en el artículo 101 de la L.C.S.P. se indica que “Se ha tomado como base para el **cálculo del valor estimado del mismo, los costes profesionales de los técnicos encargados directamente de la ejecución del contrato** según las tablas salariales vigentes del Convenio Colectivo estatal de acción e intervención social. Este Convenio Colectivo establece un precio hora de 11,832 € y para este contrato cada psicólogo deberá prestar un total de 1568 horas. Además se han tenido en cuenta los costes de cotización para el empresario por la contratación de estos psicólogos”.

De lo expuesto, que refleja que el único aspecto tomado en cuenta para fundamentar el valor estimado del contrato son los costes profesionales, esto es, laborales, así como de las conclusiones de la Resolución del Tribunal Administrativo central de Recursos Contractuales citada, y del criterio sentado por el mismo, ha de concluirse que nos encontramos ante un “servicio intensivo en mano de obra” por lo que su adjudicación debe depender de diversos criterios y no únicamente del precio.

**INTERVENCION GENERAL**

**TERCERA.-** Por lo que se refiere al apartado G del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, que establece “un plazo de ejecución de 1 año, desde el 1 de febrero de 2019 al 31 de enero de 2020. Si a fecha de 1 de febrero de 2019 no se ha producido la formalización del contrato, el plazo empezará a contar desde el día siguiente a la citada formalización”, se mantiene, ahora con más razón, el criterio de la Interventora Delegada relative a que “el crédito retenido para la financiación de las obligaciones derivadas del mismo no es adecuado, pues sobra crédito en el 2019 y es insuficiente para la anualidad del 2020, por lo que deberán tramitar un reajuste de anualidades”, teniendo en cuenta las fechas en que se procederá de nuevo a su tramitación.

Por lo expuesto, y visto el expediente y las alegaciones formuladas

**RESUELVO**

DESESTIMAR LA DISCREPANCIA PLANTEADA POR EL ÓRGANO GESTOR por encontrarnos ante un contrato de “servicios intensivos en mano de obra”, por lo que el precio no podrá ser el único factor determinante de la adjudicación, debiendo contemplarse más de un criterio de adjudicación, de conformidad con lo previsto en el art. 145.3.g) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, y al no ser adecuado y suficiente el crédito presupuestario para financiar las obligaciones en el ejercicio 2020.

Santander, a la fecha de la firma electrónica  
EL INTERVENTOR GENERAL  
Fdo.: Pedro Pérez Eslava