**MEMORIA JUSTIFICATIVA COMPLEMENTARIA EXPTE. CA-19/2019 (018.12.19)**

Con fecha de 17 de febrero de 2020 se firmó por la ASSDA la Memoria Justificativa del expediente de contratación CA-19/2019 (018.12.19), relativa a la contratación del "Servicio de depósito, custodia, y gestión de la documentación del Servicio de Valoración de la Dependencia de Cádiz, y del Servicio de Valoración de la Dependencia de Málaga, adscritos a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía", mediante licitación por procedimiento abierto.

Tras la correspondiente solicitud de informe preceptivo a la Asesoría Jurídica de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación respecto al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, ésta ha emitido con fecha 12 de marzo de 2020 su Informe AJ-CIPSC 2020/62, cuya Consideración Jurídica Tercera determina la matización y ampliación de la Memoria Justificativa de este expediente, en los términos que se detallan a continuación:

1. ***Criterios de adjudicación***

En aras de facilitar un mejor entendimiento de cómo se producirá la valoración de las ofertas económicas en atención a los precios unitarios, se modifica la redacción del primer criterio de adjudicación del Anexo XI del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, quedando como sigue:

"1. Proposición económica: Máximo 75 puntos

| | SERVICIOS (*) | PRESUPUESTO UNITARIO MÁXIMO DE LICITACIÓN | PUNTUACIÓN MÁXIMA (**) |
|---|---|---|---|
| PROPOSICIÓN ECONÓMICA<br><br>MÁXIMO 75 PUNTOS | CUSTODIA DE ARCHIVOS | 0,11 €/ARCHIVO | 25 PUNTOS |
| | INSERCIÓN DE DOCUMENTACIÓN | 0,40 €/INSERCIÓN | 25 PUNTOS |
| | INCORPORACIÓN DE DOCUMENTACIÓN | 1,80 €/UNIDAD | 7,5 PUNTOS |
| | CONSULTA ORDINARIA | 3,00 €/CONSULTA | 7,5 PUNTOS |
| | CONSULTA URGENTE | 7,00 €/CONSULTA | 2,5 PUNTOS |
| | CONSULTA IN SITU | 2,00 €/CONSULTA | 2,5 PUNTOS |
| | CONSULTA ELECTRÓNICA: WEBMAIL Y ESCANEADO | WEBMAIL 2,00 €/CONSULTA<br>ESCANEADO 0,12 €/CARILLA | 2,5 PUNTOS |
| | PUESTA A DISPOSICIÓN PUNTUAL DE ARCHIVOS | 1,80 €/UNIDAD | 2,5 PUNTOS |

La proposición económica para cada prestación será valorada conforme a su precio unitario



| Código Seguro De Verificación: | | Fecha | 17/04/2020 |
|---|---|---|---|
| Normativa | Este document | diciembre, de firma electrónica. | |
| Firmado Por | Emiliano Carde<br>Elena Sánchez | | |
| Url De Verificación | http://www. | Página | 1/7 |

máximo de licitación, su puntuación máxima y la fórmula común que a continuación se detalla:

$$X = \frac{Max \times (Plu - Of)}{Plu - OMB}$$

siendo,

PLu= Presupuesto unitario máximo de Licitación (en euros)
Max= Puntuación máxima de la proposición económica (**)
OMB= Oferta Más Baja (en euros)
Of= Oferta económica de la empresa (en euros)

La máxima puntuación (**) la obtendrá la oferta económica más baja de las admitidas con respecto al precio unitario máximo de cada servicio ofertado (*), y la mínima puntuación (0 puntos, para cualquiera de los servicios) la obtendrá la oferta económica que coincida con el precio unitario máximo de licitación. Las ofertas intermedias tendrán la puntuación que les corresponda de acuerdo con un criterio de proporcionalidad lineal entre los valores máximos (máxima puntuación) y mínimos (mínima puntuación) indicados anteriormente.

Los parámetros para considerar que la oferta es anormalmente baja se aplicarán sobre los precios unitarios ofertados, conforme al Anexo XII."

Respecto a la aportación de un sistema web, se modifica la redacción del cuarto criterio de adjudicación del Anexo XI del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, con objeto de clarificar su carácter de criterio automático, quedando como sigue:

"4. Sistema web para realizar las peticiones de nuevas transferencias, consultas y devoluciones, facturación e inventarios, sin coste adicional para la Agencia (5/0 puntos):

-Se aporta el sistema web: 5 puntos.
-No se aporta el sistema web, o no se aporta la declaración responsable: 0 puntos. "

Al efecto, se ha incorporado al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares un nuevo anexo, el Anexo X-C, "Sobre 3: Modelo Declaración Responsable de puesta a disposición de página web".

## 2. *Valor estimado del contrato*

La Memoria Justificativa del presente expediente de contratación expuso de forma detallada el presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato, observando para su cálculo lo dispuesto en los artículos 100 y 101 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP)

Conforme a lo dispuesto en el apartado 2 del art. 100, se han desglosado los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para la determinación del presupuesto base de licitación. Del mismo modo, conforme a lo dispuesto en el art. 101.2 para calcular el valor estimado



| Código Seguro De Verificación: | | | Fecha | 17/04/2020 |
|---|---|---|---|---|
| Normativa | Este documento inc | de 19 de diciembre, de firma electrónica. | | |
| Firmado Por | Emiliano Cardenal F | | | |
| | Elena Sánchez Galá | | | |
| Url De Verificación | http://www.junt | idencia/ve | Página | 2/7 |

se han tenido en cuenta los costes laborales, y otros costes derivados de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial, quedando desglosados en la documentación que rige la licitación.

En la Memoria Justificativa se exponía que, para el desglose de los costes de la contratación, se han utilizado los datos de la Central de Balances del Banco de España sobre el sector de actividad CNAE: *N85 Actividades administrativas de oficina y otras actividades auxiliares,* con datos arrojados sobre un total de 5.355 sociedades no financieras con cifras netas de negocio de menos de 2 millones de euros, en el año 2018.

La Central de Balances del Banco de España establece que en dicho sector el coste económico principal no son los costes laborales, cuya media se sitúa en el 33, 7 % del total de costes, de la que, una vez aplicadas las condiciones de esta contratación, únicamente un 16,85 % corresponde a coste laboral directo.

El artículo 100.2 de la LCSP estable que *"En los contratos en 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 y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia".*

Por su parte, el art. 102.3 de la LCSP establece que *"En aquellos servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales, deberán considerarse los términos económicos de los convenios colectivos sectoriales, nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de presentación de los servicios".*

Respecto al sentido de estos mandatos, este órgano de contratación entiende que los mismos no se refieren a todos los contratos, sino únicamente a aquellos en los que concurren los requisitos concretos que establecen dichos mandatos, y que son que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, y que se trate de un contrato de servicios en el que el coste principal sean los costes laborales.

Tal como expresa el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante TACRC) en su Resolución nº 633/2019 de 13 de junio de 2019 (Recurso nº 549/2019), con respecto al mandato del art. 100.2 de la LCSP, *"El requisito citado no puede referirse a todos los contratos en que los costes salariales sirvan para formar el precio total, pues en tal caso se encuentran todos los contratos, ya que el precio de una prestación siempre conlleva un coste directo laboral que habrá contribuido a determinar el precio. Por tanto, si lo que se deseaba es que se desglosasen los costes salariales con desagregación de género y categoría profesional estimados según convenio laboral de referencia, resultaría que en todo contrato de cualquier naturaleza debería efectuarse ese desglose y desagregación, ya que en todos ellos el coste salarial contribuye a fijar el precio, lo que haría innecesaria la especificación que contiene la norma, que es que el coste de los salarios de las personas empleadas en la ejecución del contrato forme parte del precio total del contrato, lo que implica no solo que sea un coste sino que sea precio, es decir, forme parte del precio como un elemento de él, es decir, integre precio porque éste se fije por unidades de trabajo y tiempo, tales como precio por trabajador/día o mes o años o por horas o por bolsas adicionales de horas, o por trabajos extraordinarios, o por días laborable o por días festivos. Lo anterior nos lleva a considerar que dicha determinación legal no se aplica a los contratos de suministro ni a los de obras, y tampoco a todos los de servicios, sino solo a algunos de estos, que serán aquellos en que concurre el requisito*



| Código Seguro De Verificación: | |
|---|---|
| Normativa | Este documento |
| Firmado Por | Emiliano Carden |
| | Elena Sánchez G |
| Url De Verificación | http://www.ju |

| | | |
|---|---|---|
| | Fecha | 17/04/2020 |
| de diciembre, de firma electrónica. | | |
| a/ve | Página | 3/7 |

*especificativo de que los costes salariales de los trabajadores empleados en la ejecución formen parte del precio total del contrato."*

Con respecto al mandato establecido en el art. 102.3 de la LCSP, el TACRC sostiene en esta misma Resolución que "...aquella determinación es aplicable solo a los contratos de servicios en que el coste económico principal sean los costes laborales, pero no en los demás contratos de servicios en que no concurra esa especificación".

Por su parte, en la Resolución 84/2019, de 1 de febrero de 2019 (Recurso 1233/2018 C.A. Principado de Asturias 99/2018) el TACRC determina que "*La segunda circunstancia limitativa es que, no solo los costes laborales sean el coste principal, sino que, además, ese coste económico sea el de los trabajadores empleados en la ejecución del contrato. Por tanto, ha de tratarse de contratos de servicios en los que la ejecución de la prestación se efectúa por trabajadores empleados y puestos a disposición para ello, lo que excluye todos aquellos contratos en que la prestación se realiza para el público en general, de forma que el uso por la Administración contratante es uno más de muchos y el coste por ello es una tarifa, precio unitario o comisión, en el que no forman parte del precio los costes salarios de los trabajadores que en general se emplean para ejecutar el contrato. Así los contratos de servicio en los que, si bien hay costes económicos por salarios de trabajadores empleados en la ejecución, no existe una prestación directa para la entidad contratante y solo para ella, es decir, no son empleados solo para la ejecución del contrato con la Administración, sino para el conjunto de usuarios o consumidores, ni, por ello, los costes salariales forman parte como precio del precio total del contrato, quedarían excluidos de la prescripción legal.*"

Esta doctrina del Tribunal Administrativo Central del Recursos Contractuales ha sido reiterada en numerosas resoluciones posteriores. Así en su Resolución nº 1292/2019 de 11 de noviembre de 2019 (Recurso nº 1164/2019), el TACRC expresa "*Solo es de aplicación a contratos de servicios, pero no todos. Toda vez que el artículo 102.3, párrafo segundo, es trasunto del artículo 100.2, que determina que "en aquellos servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales, deberán considerarse los términos económicos de los convenios colectivos sectoriales, nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios", el desglose de costes salariales regulado en el artículo 100.2 de la LCSP es aplicable solo a los contratos de servicios en que el coste económico principal sean los costes laborales. Además, es necesario no solo que los costes laborales sean el coste principal, sino que, además, ese coste económico sea el de los trabajadores empleados en la ejecución del contrato, porque la ejecución de la prestación se efectúe por trabajadores empleados y puestos a disposición para ello, lo que excluye los contratos en que la prestación se realiza para el público en general, de forma que el uso por la Administración contratante es uno más de muchos. En fin, los costes salariales del personal empleado en la ejecución del contrato han de formar parte del precio del contrato, no bastando con que los costes salariales contribuyan a determinar el precio, sino que es necesario que sean precio e integren parte del precio total, por lo que solo los contratos de servicios en que la ejecución del contrato requiere el empleo de trabajadores para la ejecución y su coste pasa a formar parte del precio total, bien como un factor del precio (por ejemplo, número de trabajadores por categoría y por unidad de tiempo), bien por un precio unitario por trabajador por unidad de tiempo de trabajo adicional, y tal cosa solo ocurre en las prestaciones directas a favor del órgano de contratación, que es quien recibe la prestación, cual es el caso de los servicios de seguridad y vigilancia, limpieza y otros semejantes. Así, la exigencia de indicación en el presupuesto del contrato, de forma desglosada y con desagregación por género y categoría, de los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia solo es exigible en los contratos de servicios en que la ejecución de la prestación es a favor del poder*



| Código Seguro De Verificación: | | Fecha | 17/04/2020 |
|---|---|---|---|
| Normativa | Este documento in | de diciembre, de firma electrónica. | |
| Firmado Por | Emiliano Cardenal | | |
| | Elena Sánchez Ga | | |
| Url De Verificación | http://www.jun | ta/ve Página | 4/7 |

*adjudicador, que la recibe directamente, los costes salariales son los principales, y estos son los de los trabajadores empleados en la ejecución del contrato solo a favor del órgano de contratación. Por lo mismo, solo en esos contratos de servicios esos costes salariales habrán de ser estimados a partir del convenio laboral de referencia, lo que implica que esos convenios no han de ser tenidos en cuenta ni citarse fuera de los casos de contratos de servicios indicados."*

En aplicación de esta doctrina, en la licitación que nos ocupa no se producen los condicionantes necesarios para que el mandato contenido en el art. 100.2 resulte de obligado cumplimiento:

1) En primer lugar, en el sector objeto de esta licitación, el coste principal de las prestaciones no son los costes laborales, pues según la Central de Balances del Banco de España, tal como se ha expuesto, éstos constituyen un 33, 7 % de media del total de los costes, resultando además que, conforme a la estimación realizada para esta licitación, únicamente un 16,85 % corresponde a coste laboral directo.

2) El personal trabajador empleado en la ejecución del contrato no será empleado en exclusiva para el contrato con esta Administración, su actividad para la Administración contratante es solo una más de entre muchas con otras entidades públicas y/o privadas. Muestra de ello es que la gestión documental que se contrata, entre otras la recogida y consulta de expedientes, su transporte, escaneo e inserción de documentación, se caracteriza por contratarse a demanda, prestándose cuando dichos servicios se requieran, y su custodia se realiza en instalaciones compartidas con la documentación de otras entidades públicas y/o privadas.

3) En esta licitación el coste de los salarios es solo coste, no es precio, es decir, no forma parte del precio total del contrato como un elemento de él. El precio no se ha fijado por unidades de trabajo y tiempo, como podrían ser precio por trabajador/día o mes o años, o por horas, o por bolsas adicionales de horas, o por trabajos extraordinarios, o por días laborables o por días festivos.

En consecuencia, estas consideraciones llevan a este órgano de contratación a concluir que el desglose en el presupuesto base de licitación de los costes salariales, con desagregación de género y categoría profesional, no es exigible en esta licitación.

### 3. *Obligación de tener suscrito seguro que cubra las responsabilidades que se deriven de la ejecución del contrato*

Se atiende el requerimiento de la Asesoría Jurídica, en cuanto a la obligatoriedad de justificar suficientemente en el expediente de contratación la necesidad de establecer como obligación del contratista la suscripción de pólizas de seguros de responsabilidad frente a terceros, de conformidad con la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

El Título IV de la LCSP establece un sistema de garantías que pretende garantizar el interés público, determinando en su art. 110 las responsabilidades a que está afecta la garantía definitiva:

*"La garantía definitiva únicamente responderá de los siguientes conceptos:*



| | | | |
|---|---|---|---|
| Código Seguro De Verificación: | | | |
| Normativa | Este documento inc | | |
| Firmado Por | Emiliano Cardenal P | | |
| | Elena Sánchez Galá | | |
| Url De Verificación | http://www.junt | | |

| | | |
|---|---|---|
| | Fecha | 17/04/2020 |
| de diciembre, de firma electrónica. | | |
| | | |
| .a/ve | Página | 5/7 |

*a) De la obligación de formalizar el contrato en plazo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 153.*
*b) De las penalidades impuestas al contratista conforme al artículo 192 de la presente Ley.*
*c) De la correcta ejecución de las prestaciones contempladas en el contrato incluidas las mejoras que ofertadas por el contratista hayan sido aceptadas por el órgano de contratación, de los gastos originados a la Administración por la demora del contratista en el cumplimiento de sus obligaciones, y de los daños y perjuicios ocasionados a la misma con motivo de la ejecución del contrato o por su incumplimiento, cuando no proceda su resolución.*
*d) De la incautación que puede decretarse en los casos de resolución del contrato, de acuerdo con lo que en él o en esta Ley esté establecido.*
*e) Además, en los contratos de obras, de servicios y de suministros, la garantía definitiva responderá de la inexistencia de vicios o defectos de los bienes construidos o suministrados o de los servicios prestados durante el plazo de garantía que se haya previsto en el contrato."*

Así pues, la garantía definitiva, tal como establece el apartado c) del artículo 110, únicamente responde de los daños y perjuicios ocasionados a la Administración y no de los daños ocasionados a terceros.

El servicio objeto de este contrato reviste unas características especiales en cuanto que la entidad que resulte adjudicataria debe velar por los expedientes de los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia, amparados por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Dichos expedientes contienen datos de carácter especialmente sensibles, puesto que atesoran los datos sanitarios, personales, económicos, sociales y familiares de las personas solicitantes del reconocimiento de la situación de dependencia.

Todo deterioro o pérdida de dicha documentación, inobservancia de la debida protección y confidencialidad de los datos que contienen, uso inapropiado de la documentación o de su contenido, que pueda ocasionar daños a terceros es merecedora de una especial protección y garantía.

En cuanto al deterioro o pérdida de la documentación custodiada, toda vez que la documentación de la ASSDA no se encuentra totalmente digitalizada, podría suponer graves daños y perjuicios a las personas solicitantes, o ya declaradas en situación de dependencia, puesto que podrían implicar insubsanables demoras en la percepción de las prestaciones o en las revisiones solicitadas por agravamiento de la situación de dependencia.

Del mismo modo, una conducta inadecuada por parte de la entidad adjudicataria que dé lugar a la ruptura de la exigida protección y confidencialidad de los datos custodiados, puede conllevar graves consecuencias tanto para las personas solicitantes del reconocimiento de la situación de dependencia, como para sus familiares o personas de su entorno.

Por este motivo, quedando dicha protección excluida de la garantía definitiva prevista en el art. 110 de la LCSP, este órgano de contratación ha establecido como obligación de la entidad que resulte adjudicataria del contrato, la disposición de las pólizas de seguros de responsabilidad frente a terceros que se establecen en el apartado 3.10 del Pliego de Prescripciones Técnicas, y en el Anexo I del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, esto es:



| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Código Seguro De Verificación: | | Fecha | 17/04/2020 | |
| Normativa | Este documento in | diciembre, de firma electrónica. | | |
| Firmado Por | Emiliano Cardenal | | | |
| | Elena Sánchez Ga | | | |
| Url De Verificación | http://www.jun | /ve | Página | 6/7 |

- Un seguro de responsabilidad civil con un límite de indemnización por siniestro no inferior a un millón de euros, con un sublímite de indemnización por víctima no inferior a ciento cincuenta mil euros.
- Un seguro de daños materiales cuya suma asegurada deberá cubrir el valor de los documentos entregados por la ASSDA para su gestión y consulta.
- Un seguro de transporte que garantice los daños que puedan sufrir los documentos custodiados durante su traslado, cuya suma asegurada será en función del volumen anual de cajas contenedoras transportadas.

El establecimiento de estos seguros se hace eco de los ya previstos en anteriores expedientes de contratación suscritos por la ASSDA para este tipo de servicios, así como de licitaciones de otros órganos de contratación, entre otras, la licitación con número de expediente AAE2018-0067 de la Agencia Andaluza de la Energía; licitación con número de expediente P.A.16/2018 del Servicio Andaluz de Salud; licitación con número de expediente M19/C0001275 de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales; licitación con número de expediente CCA/2016-02 del Consejo Consultivo de Andalucía; licitación con número de expediente NET573524 de la Agencia de Medio Ambiente y Agua, etc.

Además, esta obligación contractual se establece al amparo de la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, tal como refleja en su Resolución nº 911/2019 de 1 de agosto de 2019 (Recurso nº 738/2019 Ciudad de Ceuta 5/2019): *"Este Tribunal ha establecido en reiteradas ocasiones que los órganos de contratación pueden exigir en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, la suscripción de pólizas de seguro con la finalidad de garantizar determinados daños que se puedan sufrir por el órgano de contratación o por terceras personas como consecuencia de la ejecución de un determinado contrato. Por el contrario, tal posibilidad existe cuando se trata de contratos que tengan por objeto prestaciones que impliquen un especial riesgo de que sufran daños las personas o las cosas, en este último caso, de modo muy especial las que constituyan el objeto mismo de la prestación. Nada impide en tales casos que el órgano de contratación imponga como condición de ejecución la suscripción de una póliza de seguro que tenga por objeto cubrirlo del riesgo de pérdida o de responsabilidad frente a terceras personas."*

| | |
|---|---|
| JEFA DE SERVICIOS GENERALES<br>Y ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA | EL SECRETARIO GENERAL |
| ELENA SÁNCHEZ GALÁN | EMILIANO CARDENAL PIRIS |



| | |
|---|---|
| Código Seguro De Verificación: | |
| Normativa | Este documento |
| Firmado Por | Emiliano Carden |
| | Elena Sánchez ( |
| Url De Verificación | http://www.j |

| | | |
|---|---|---|
| | Fecha | 17/04/2020 |
| diciembre, de firma electrónica. | | |
| ve | Página | 7/7 |