



CONSEJO DE CUENTAS
DE CASTILLA Y LEÓN

FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN REALIZADA POR LAS
DIPUTACIONES PROVINCIALES RESPECTO DE LOS
SERVICIOS DE ASISTENCIA DOMICILIARIA, EJERCICIO 2003

INFORME DEFINITIVO

PLAN ANUAL DE FISCALIZACIÓN 2004



CONSEJO DE CUENTAS
DE CASTILLA Y LEÓN

MONTSERRAT PÉREZ RON, Secretaria General del Consejo de Cuentas de Castilla y León,

CERTIFICO: Que el Pleno del Consejo de Cuentas de Castilla y León, en sesión celebrada el día 4 de octubre de 2007, aprobó el INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN REALIZADA POR LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES RESPECTO DE LOS SERVICIOS DE ASISTENCIA DOMICILIARIA, EJERCICIO 2003. Asimismo, de conformidad con el artículo 28 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas de Castilla y León, acuerda su remisión, junto con las alegaciones presentadas y su tratamiento, a las nueve Diputaciones de la Comunidad, a las Cortes de Castilla y León y al Tribunal de Cuentas”.

Y para que así conste, expido la presente en Palencia, a siete de noviembre de dos mil siete.

Visto Bueno

EL PRESIDENTE

Fdo: Pedro Martín Fernández



ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	- 5 -
I.1. PRESENTACIÓN.....	- 5 -
I.2. MARCO JURÍDICO	- 5 -
I.3. OBJETIVOS.....	- 7 -
I.4. ALCANCE.....	- 8 -
I.4.1. Alcance material.....	- 8 -
I.4.2. Alcance temporal.....	- 10 -
I.4.3. Limitación al alcance	- 11 -
I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES.	- 11 -
II. RESULTADOS DEL TRABAJO	- 13 -
II.1. AYUDA A DOMICILIO.....	- 13 -
II.1.1. Diputación Provincial de Ávila.....	- 13 -
II.1.2. Diputación Provincial de Burgos	- 14 -
II.1.3. Diputación Provincial de León	- 17 -
II.1.4. Diputación Provincial de Palencia	- 19 -
II.1.5. Diputación Provincial de Salamanca	- 21 -
II.1.6. Diputación Provincial de Segovia.....	- 23 -
II.1.7. Diputación Provincial de Soria.....	- 24 -
II.1.8. Diputación Provincial de Valladolid	- 26 -
II.1.9. Diputación Provincial de Zamora	- 27 -
II.2. TELEASISTENCIA	- 29 -
II.2.1. Diputación Provincial de Ávila.....	- 29 -
II.2.2. Diputación Provincial de Burgos	- 31 -
II.2.3. Diputación Provincial de León	- 32 -
II.2.4. Diputación Provincial de Palencia	- 34 -
II.2.5. Diputación Provincial de Salamanca	- 36 -
II.2.6. Diputación Provincial de Segovia.....	- 38 -

II.2.7. Diputación Provincial de Soria.....	- 39 -
II.2.8. Diputación Provincial de Valladolid.....	- 41 -
II.2.9. Diputación Provincial de Zamora.....	- 42 -
III. CONCLUSIONES	- 45 -
III.1. AYUDA A DOMICILIO	- 45 -
III.1.1. Actuaciones preparatorias	- 45 -
III.1.2. PCAP.....	- 45 -
III.1.3. Procedimiento de adjudicación.....	- 46 -
III.1.4. Ejecución.....	- 46 -
III.2. TELEASISTENCIA	- 48 -
IV. RECOMENDACIONES	- 51 -
IV.1. AYUDA A DOMICILIO	- 51 -
IV.2. TELEASISTENCIA.....	- 51 -

SIGLAS Y ABREVIATURAS

TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1.098/2001, de 12 de octubre.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
BOCyL	Boletín Oficial de Castilla y León.
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.
PPT	Pliego de Prescripciones Técnicas.
INERSO	Instituto Nacional de Servicios Sociales.
IMERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales.
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias.

I. INTRODUCCIÓN

I.1. PRESENTACIÓN

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 51 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y en el artículo 1 de la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León, corresponde a éste la fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma y demás entes públicos de Castilla y León.

El artículo 4.c) de la Ley 2/2002 antes mencionada y el artículo 13.d) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas de Castilla y León, recogen dentro de la función fiscalizadora, “el examen de los expedientes referentes a los contratos celebrados por los entes sujetos a fiscalización, alcanzando dicho examen todo el procedimiento de contratación”.

Esta previsión normativa tiene su desarrollo en el Plan Anual de Fiscalización del Consejo de Cuentas para el ejercicio 2004, aprobado por la Comisión de Hacienda de las Cortes de Castilla y León en su reunión del 20 de octubre de 2004 (BOCyL nº 210 de 29/10/2004), que incluye entre las actuaciones previstas la “fiscalización de la gestión realizada por las Diputaciones Provinciales respecto de los servicios de asistencia domiciliaria, ejercicio 2003”.

I.2. MARCO JURÍDICO

Las normas reguladoras de las actuaciones fiscalizadas se contienen en las disposiciones siguientes:

- Ley 39/1988, de 28 de diciembre, por la que se regulan las Haciendas Locales.
- Ley 18/1988, de 23 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales.
- Ley 2/1995, de 6 de abril, por el que se crea la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León.
- Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección de Personas Mayores de Castilla y León.

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Fiscalización de la gestión realizada por las Diputaciones Provinciales respecto de los servicios de asistencia domiciliaria, ejercicio 2003.

- Decreto 269/1998, de 17 de diciembre, por el que se regulan la prestación social básica de la Ayuda a Domicilio en Castilla y León.
- Decreto 13/1990, de 25 de enero, regulador del Sistema de Acción Social.
- Decreto 109/1993, de 20 de mayo, por el que se regula la Autorización, la Acreditación y el Registro de las Entidades, Servicios y Centros de carácter social en Castilla y León.
- Decreto 53/2000, de 16 de marzo, por el que se modifica la Disposición Transitoria Segunda del Decreto 269/1998, de 17 de diciembre, que regula la Prestación Social Básica de la Ayuda a Domicilio en Castilla y León.
- Decreto 126/2001, de 19 de abril, por el que se regulan los criterios y bases que han de configurar el Acuerdo Marco de cofinanciación de los Servicios Sociales y prestaciones sociales básicas que hayan de llevarse a cabo por Entidades Locales.
- Decreto 59/2003, de 15 de mayo, por el que se aprueba el II Plan Sociosanitario de Castilla y León.
- Orden de 12 de septiembre de 2002, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se determina la formación de los Auxiliares del Servicio de Ayuda a Domicilio.
- Resolución de 19 de diciembre de 2001, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por el que se aprueba el baremo para la valoración de solicitudes a la Prestación Social Básica de la Ayuda a Domicilio en Castilla y León.
- Resolución de 5 de julio de 2002, de la Dirección General de Relaciones e Intermediación Laboral, por la que se dispone la inscripción en el Registro Central de Convenios Colectivos de Trabajo, el depósito y publicación del Primer Convenio Colectivo Regional de Castilla y León para la actividad de Ayuda a Domicilio.
- Resolución de 19 de febrero de 2003, de la Dirección General de Relaciones e Intermediación Laboral, por el que se dispone el Registro y Publicación del Acta de la Comisión Paritaria del Primer Convenio Colectivo Regional de Castilla y León

para la actividad de Ayuda a Domicilio, relativa a la interpretación del artículo 27º del citado Convenio.

- Acuerdo 62/2003, de la Junta de Castilla y León, por el que se determinan las condiciones para el ejercicio presupuestario 2003, del Anexo I del Decreto 126/2001, por el que se regulan los criterios y bases que han de configurar el Acuerdo Marco de cofinanciación de los Servicios Sociales y Prestaciones Sociales Básicas que han de llevarse a cabo por Entidades Locales.

I.3. OBJETIVOS

La actuación llevada a cabo es una auditoría de regularidad con el objetivo de comprobar que la gestión realizada por las Diputaciones Provinciales respecto de los servicios de asistencia domiciliaria respeta las prescripciones que rigen la contratación administrativa, en particular, las contenidas en el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (TRLCAP), por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP), por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Se pretende verificar, así mismo, si existen normas internas de procedimiento para el desarrollo de la actividad objeto de fiscalización y sistemas de seguimiento y control de la gestión llevada a cabo.

En particular, se han analizado los siguientes extremos:

- Comprobación de los aspectos generales y requisitos de los contratos, órganos de contratación, objeto y precio de los contratos.
- Comprobación de que los órganos de contratación han verificado los requisitos de capacidad y solvencia de las empresas para contratar (en particular que no están incurso en ninguna prohibición), así como la correcta clasificación de las empresas adjudicatarias.
- Comprobación de que las garantías de la contratación han sido constituidas con arreglo a la legalidad.
- Análisis del cumplimiento de los Pliegos de cláusulas administrativas generales y de las particulares.

- Comprobación de los elementos formales (de procedimiento y presupuestarios) que constituyen la tramitación del expediente de contratación.
- Análisis del procedimiento de adjudicación utilizado, con especial incidencia en las causas que determinaron la elección de uno u otro procedimiento.
- Ejecución del contrato: comprobación de la correcta y completa ejecución (actas de recepción o documentos equivalentes), en los plazos establecidos (expedientes de prórrogas o suspensiones) y en relación con las prestaciones originariamente contratadas (expedientes de modificaciones).
- Extinción: se comprobará el cumplimiento o resolución de los contratos analizados.

La fiscalización se ha llevado a cabo con sujeción a lo dispuesto en los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público adoptados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español.

I.4. ALCANCE

I.4.1. Alcance material

El servicio público de asistencia domiciliaria objeto de la presente fiscalización, comprende dos modalidades básicas, es decir, la ayuda a domicilio y la teleasistencia.

El artículo 2 del Decreto 269/1998, de 17 de diciembre, por el que se regula la prestación social básica de la ayuda a domicilio, configura este servicio como una prestación social básica del sistema de Acción Social destinada a facilitar el desarrollo o mantenimiento de la autonomía personal, prevenir el deterioro individual y social y promover condiciones favorables en las relaciones familiares y de convivencia, contribuyendo a la integración y permanencia de las personas en su entorno habitual de vida, mediante la adecuada intervención y apoyos de tipo personal, socio-educativo, doméstico y/o social.

La teleasistencia se establece como un servicio público integrado en la prestación social de asistencia domiciliaria dirigido a personas mayores y/o discapacitadas que no precisan atención permanente y permite el contacto vía telefónica entre el ciudadano y el

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Fiscalización de la gestión realizada por las Diputaciones Provinciales respecto de los servicios de asistencia domiciliaria, ejercicio 2003.

centro de atención en los casos en que sea necesaria la ayuda por encontrarse en situaciones de emergencia.

El alcance de la auditoría se circunscribe a la gestión de los servicios mencionados, desarrollada por las Diputaciones Provinciales de la Comunidad de Castilla y León en aquellos municipios de población igual o inferior a 20.000 habitantes, ya que en los de población superior la prestación de los servicios corresponde a los respectivos Ayuntamientos.

La prestación de la asistencia domiciliaria por las Diputaciones Provinciales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León se realizó por medio de contratos de gestión de servicios públicos, y administrativo especial, en el caso de ayuda a domicilio, y a través convenios de colaboración o contrato de servicios, en el caso de la teleasistencia, conforme a los cuadros siguientes:

AYUDA A DOMICILIO: CONTRATOS VIGENTES EN 2003

Provincia	Tipo de contrato	Importe de adjudicación	Periodo de vigencia
Ávila	Prórroga de un contrato de gestión de servicios públicos	- (1)	- (1)
Burgos	Prórroga de un contrato de gestión de servicios públicos	- (2)	01/01/2003 - 26/08/2003
	Contrato de gestión de servicio público	2.185.747,20	27/08/2003 - 26/08/2005
León	Prórroga de un contrato de gestión de servicios públicos	- (1)	- (1)
	Contrato de gestión de servicio público	8.139.349,10	01/04/2003 - 31/12/2004
Palencia	Prórroga de un contrato de gestión de servicios públicos	- (2)	01/01/2003 - 31/12/2003
Salamanca	Contrato administrativo especial tramitado por emergencia	331.712,97	01/03/2002 - 31/01/2003
	Contrato administrativo especial	7.020.000	01/02/2003 - 28/02/2005
Segovia	Contrato de gestión de servicio público	3.210.340	01/10/2002 - 30/09/2004
Soria	Novación de un contrato de gestión de servicio público	286.863	01/01/2003 - 31/12/2003
Valladolid	Prórroga de un contrato de gestión de servicio público	- (2)	01/01/2003 - 30/11/2003
	Contrato de gestión de servicio público	2.739.178,79	01/12/2003 - 30/11/2007
Zamora	Contrato de gestión de servicio público	1.924.212,50	01/01/2003 - 31/12/2004

(1) No consta el importe y periodo por el que el acuerdo de prórroga se adoptó.

(2) El acuerdo de prórroga no cuantifica el gasto comprometido para el ejercicio.

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Fiscalización de la gestión realizada por las Diputaciones Provinciales respecto de los servicios de asistencia domiciliaria, ejercicio 2003.

TELEASISTENCIA: CONTRATOS Y CONVENIOS VIGENTES EN 2003

Provincia	Tipo de contrato / Convenio	Importe adjudicación	Periodo de vigencia
Ávila	Prórroga de un convenio suscrito por la Diputación Provincial	- (1)	- (1)
Burgos	Prórroga de un convenio suscrito por la Diputación Provincial	- (1)	- (1)
León	Prórroga del convenio de adhesión a convenio marco IMSERSO-FEMP	146.577,98	01/01/2003 – 31/12/2003
Palencia	Contrato de Servicios	63.287	01/01/2003 – 31/12/2003
Salamanca	Prórroga de un convenio suscrito por la Diputación Provincial	98.081,00	01/01/2003 – 31/12/2003
	Prórroga del convenio de adhesión a convenio marco IMSERSO-FEMP	65.231,04	01/01/2003 – 31/12/2003
Segovia	Prórroga de un convenio suscrito por la Diputación Provincial	- (1)	- (1)
Soria	Prórroga de un convenio suscrito por la Diputación Provincial	- (1)	- (1)
Valladolid	Prórroga del convenio de adhesión a convenio marco IMSERSO-FEMP	52.184,83	01/01/2003 – 31/12/2003
Zamora	Prórroga de un convenio suscrito por la Diputación Provincial	- (1)	- (1)

(1) No existe acuerdo de prórroga ya que ésta es tácita.

I.4.2. Alcance temporal

La fiscalización abarca la gestión de la asistencia domiciliaria a lo largo del ejercicio 2003.

Las fases de preparación y adjudicación de aquellos expedientes cuya ejecución se produce durante el 2003 se han analizado en su totalidad. Tratándose de expedientes de prórroga o modificado, el análisis se circunscribe a dichos expedientes. De esta manera no se fiscalizan de nuevo aquellos expedientes que fueron objeto de fiscalización por el Tribunal de Cuentas en su informe correspondiente a la gestión de la asistencia domiciliaria del ejercicio 2002.

La ejecución se fiscaliza en su totalidad de tal manera que en los contratos cuyo plazo de vigencia se prolonga a ejercicios posteriores, la fiscalización de su ejecución se ha extendido, hasta el momento de su finalización o, en caso de continuar en la actualidad, hasta

lo ejecutado en el momento de concluir los trabajos de fiscalización de los respectivos expedientes.

El trabajo de campo de la presente auditoría finalizó el 22 de diciembre de 2006.

I.4.3. Limitación al alcance

El Consejo de Cuentas de Castilla y León procedió a solicitar los expedientes completos, incluida la ejecución completa de los contratos y convenios fiscalizados. Sin embargo, la Diputación Provincial de Salamanca y la Diputación Provincial de Valladolid no han dado adecuado cumplimiento al requerimiento de información realizado.

Por tanto, se produce una limitación al alcance de la fiscalización que se cuantifica de forma separada para cada Diputación provincial.

La Diputación de Salamanca no presenta las facturas correspondientes a los ejercicios 2004 y 2005 del contrato de la gestión de ayuda a domicilio, lo que representa un importe de 3.507.591,73 € (Apartado II.1.5)

La Diputación Provincial de Valladolid no ha presentado la documentación justificativa de la ejecución total del contrato relativa a la gestión de ayuda a domicilio, presentando únicamente las facturas correspondientes a la ejecución de los contratos durante el ejercicio 2003. Todo ello supone una limitación al alcance por importe de 2.583.936,96 € (Apartado II.1.8).

I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES.

En cumplimiento del artículo 25.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas, se remitió el informe provisional con fecha 5 de marzo de 2007, para que los responsables de los entes fiscalizados emitieran las alegaciones que consideraran pertinentes.

Finalizado el plazo correspondiente, se reciben las alegaciones correspondientes a las Diputaciones de Ávila, León, Palencia, Segovia, Soria y Valladolid.

Las Diputaciones Provinciales de Burgos, Salamanca y Zamora no presentan alegación alguna.

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Fiscalización de la gestión realizada por las Diputaciones Provinciales respecto de los servicios de asistencia domiciliaria, ejercicio 2003.

La documentación presentada por la Diputación de Valladolid en trámite de alegaciones corresponde a la ejecución total del contrato relativa a la gestión de ayuda a domicilio, que se recoge en el apartado anterior de este informe como limitación al alcance. La justificación al envío tardío no es admitida como suficiente y, por ello, se mantienen los términos del informe.

II. RESULTADOS DEL TRABAJO

Se exponen a continuación los resultados del trabajo obtenidos, clasificados entre ayuda a domicilio y teleasistencia y, dentro de cada una de estas modalidades, por cada una de las Diputaciones Provinciales objeto de fiscalización.

II.1. AYUDA A DOMICILIO

II.1.1. Diputación Provincial de Ávila

La prestación del servicio de ayuda a domicilio se realizó en el 2003 por medio de la prórroga de un contrato de gestión de servicio público, adjudicado el 21 de diciembre de 1999.

No constan los documentos contables RC de retención de crédito, incumpliendo el artículo 11.2 e) del TRLCAP que prevé, como uno de los requisitos de los contratos la existencia de crédito adecuado y suficiente, ni el documento AD de aprobación y disposición del gasto, lo que incumple el artículo 187.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, por la que se regulan las Haciendas Locales, que establece la obligación del reflejo contable de aquellas operaciones con repercusión financiera, patrimonial o económica en general, para la entidad local.

No consta la acreditación del adjudicatario de la circunstancia de hallarse al corriente de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social, incumpliendo el artículo 79.2.b) del TRLCAP.

No queda acreditada en el expediente la fiscalización previa del gasto incumpliendo, así, el artículo 195.2 a) de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, por la que se regulan las Haciendas Locales.

No consta la formalización del acuerdo de prórroga, incumpléndose el artículo 54 del TRLCAP.

El acuerdo de prórroga no se ha publicado incumpliendo, por tanto, la obligación establecida en el artículo 93.2 del TRLCAP.

Se produce una modificación del precio del contrato, en base al aumento de los costes laborales como consecuencia del nuevo convenio colectivo firmado en el sector. Esta variación de las condiciones contractuales no puede considerarse amparada por el artículo 101 del TRLCAP puesto que no se consideran necesidades nuevas o causas imprevistas, que son condiciones necesarias para la modificación contractual.

La revisión de precios efectuada no es conforme con lo dispuesto en el PCAP, pues se aplica un porcentaje superior al incremento anual del IPC marcado en el PCAP, incumpliendo el artículo 104.1 del TRLCAP.

De esta forma, el incremento que ha experimentado el precio del contrato como consecuencia de la modificación contractual contraria al TRLCAP y la revisión de precios contraria al PCAP, fue de un importe total de 159.354,87 €

No consta la fecha de conformidad de las facturas lo que impide una adecuada comprobación del plazo para su pago, que recoge el artículo 99.4 del TRLCAP, pues dicha conformidad constituye la acreditación de la realización parcial del contrato y, por tanto, la fecha a partir de la cual se deben contar los 60 días previstos para el pago.

Tampoco consta la identificación de la persona que conforma las facturas, ni la fecha de registro de entrada de la factura, incurriendo, así, en deficiencias de control interno.

Salvo en el mes de enero, no se aportan datos sobre el trabajador que ha prestado los servicios en relación con cada periodo facturado, lo que dificulta la realización de controles posteriores a ejercer por el propio órgano gestor sobre la realidad y calidad del servicio prestado.¹

II.1.2. Diputación Provincial de Burgos

El servicio de ayuda a domicilio se gestiona durante el 2003 a través de, por un lado, una prórroga de un contrato anterior, y, por otro lado, un nuevo contrato de gestión de servicio público adjudicado en el 2003.

Los resultados de la fiscalización del expediente de prórroga son los expuestos a continuación.

¹ Párrafo modificado en virtud de alegaciones.

No consta el documento contable RC de retención de crédito, incumpliendo el artículo 11.2 e) del TRLCAP, que prevé como uno de los requisitos de los contratos la existencia de crédito adecuado y suficiente.

No consta la acreditación del adjudicatario de la circunstancia de hallarse al corriente de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social, incumpliendo el artículo 79.2.b) del TRLCAP.

No queda acreditada en el expediente la fiscalización previa del gasto derivado de la prórroga, lo cual supone el incumplimiento del artículo 195.2 a) de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, por la que se regulan las Haciendas Locales.

El acuerdo por el que se adopta la prórroga no cuantifica el importe total del gasto, de forma que el precio del contrato es incierto y se incumple, por tanto, el artículo 14.1 del TRLCAP.

El acuerdo de prórroga no se ha publicado incumpliendo, por tanto, la obligación establecida en el artículo 93.2 del TRLCAP.

Se realiza una revisión de los precios superior al incremento del IPC que era la fórmula de revisión prevista en el PCAP. En consecuencia, se abonó un importe superior en 215.386,68 € al correspondiente de haber revisado el precio conforme al IPC, al aplicar un porcentaje del 23,28% en vez del 4% que hubiese correspondido de actuar según las condiciones del PCAP. Se incumple, así, el artículo 104.1 del TRLCAP.

Por otra parte, los resultados expuestos a continuación son los correspondientes a la fiscalización del expediente adjudicado en 2003.

No consta el proyecto de explotación del servicio público incumpliendo el artículo 183.1 del RGLCAP.

El procedimiento de urgencia utilizado en la tramitación del expediente no queda suficientemente motivado, incumpléndose el artículo 71 del TRLCAP.

No queda acreditada en el expediente la fiscalización previa del gasto derivado del contrato en sus fases de aprobación y compromiso lo cual supone el incumplimiento del

artículo 195.2 a) de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, por la que se regulan las Haciendas Locales.

Los criterios de adjudicación incumplen el artículo 86 del TRLCAP, puesto que valoran la experiencia y solvencia técnica de las empresas, lo cual debe ser objeto de análisis en la fase de selección de licitadores previa a la fase de valoración. La utilización de estos criterios en la fase de valoración atenta contra los principios de igualdad y no discriminación que deben presidir la contratación pública.

Los criterios “proyecto de organización de servicio” y “mejoras” no cuentan en el PCAP con un criterio objetivo de reparto de la puntuación asignada, incumpliendo el artículo 86 del TRLCAP.

Esta ausencia de objetividad se mantiene en el informe de valoración, puesto que asigna puntuaciones sin especificar el baremo utilizado en cada caso.

No consta la fecha de conformidad de las facturas lo que impide una adecuada comprobación del plazo para su pago, que recoge el artículo 99.4 del TRLCAP, pues dicha conformidad constituye la acreditación de la realización parcial del contrato y, por tanto, la fecha a partir de la cual se deben contar los 60 días previstos para el pago.

El documento contable correspondiente a la obligación del mes de diciembre está contabilizado en este mismo mes por una cuantía similar a la de los meses precedentes, lo que pone de manifiesto que se prestó conformidad a la factura sin que se hayan prestado la totalidad de los servicios previstos para ese mes e incumpliendo el artículo 154 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, por la que se regulan las Haciendas Locales.

Tampoco consta la identificación de la persona que conforma las facturas, ni la fecha de registro de entrada de la factura, incurriendo, así, en deficiencias de control interno.

No se aportan datos sobre el trabajador que ha prestado los servicios en relación con cada periodo facturado ni las horas ejecutadas, lo que dificulta la realización de controles posteriores a ejercer por el propio órgano gestor sobre la realidad y calidad del servicio prestado.

No consta en el expediente la realización de controles posteriores llevados a cabo por el órgano gestor, dirigida directamente a comprobar con los usuarios, la efectiva prestación

recibida, la calidad de la misma y el grado de satisfacción alcanzado con la ejecución del contrato por parte del contratista.

II.1.3. Diputación Provincial de León

El servicio de ayuda a domicilio se gestiona durante el 2003 a través de, por un lado, una prórroga de un contrato anterior, y, por otro lado, un nuevo contrato de gestión de servicio público adjudicado en el 2003.

Los resultados de la fiscalización del expediente de prórroga son los expuestos a continuación.

No constan los documentos contables RC de retención de crédito, incumpliendo el artículo 11.2 e) del TRLCAP que prevé, como uno de los requisitos de los contratos la existencia de crédito adecuado y suficiente, ni el documento AD de aprobación y disposición del gasto, lo que incumple el artículo 187.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, por la que se regulan las Haciendas Locales, que establece la obligación del reflejo contable de aquellas operaciones con repercusión financiera, patrimonial o económica en general, para la entidad local.

No consta la acreditación del adjudicatario de la circunstancia de hallarse al corriente de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social, incumpliendo el artículo 79.2.b) del TRLCAP.

No queda acreditada en el expediente la fiscalización previa del gasto derivado de la prórroga correspondiente al ejercicio 2003 lo cual supone el incumplimiento del artículo 195.2 a) de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, por la que se regulan las Haciendas Locales.

No consta el documento de formalización de la prórroga por lo que se incumplen el artículo 54 del TRLCAP.

El acuerdo de adjudicación de la prórroga no se ha publicado incumpliendo, por tanto, la obligación establecida en el artículo 93.2 del TRLCAP.

Por otra parte, los resultados expuestos a continuación son los correspondientes a la fiscalización del expediente adjudicado en 2003.

El contrato se adjudica por lotes, previendo el PCAP la posibilidad de transferir horas de un lote a otro, en caso necesario, siendo obligatorio para el adjudicatario siempre que el trasvase no exceda el 20% del total anual de horas. Por otro lado, se prevé la posibilidad de abonar un precio superior en caso de ser necesario prestar servicios en determinadas horas del día. Estas cláusulas del PCAP son contrarias al artículo 101 del TRLCAP, al permitir modificaciones del contrato sin ajustarse a las condiciones necesarias establecidas en la legislación.

Los criterios de adjudicación del concurso son dos: el precio y las mejoras. Sin embargo, únicamente el precio puede considerarse objetivo, incumpliendo el otro criterio, que representa el 33% de la puntuación total, el artículo 86 del TRLCAP, puesto que no se establecen los criterios a través de los cuales se efectuará el reparto de la puntuación.

En cuanto a la valoración del precio, el informe opta por valorar precios con exclusión del IVA “con el objeto de no establecer discriminaciones en razón del régimen jurídico del IVA”. Esta forma de valoración, por un lado, no está prevista en el PCAP, y, por otro lado, no puede considerarse válida. La valoración del precio debe contemplar el IVA, puesto que el importe total del contrato a pagar incluye IVA, por aplicación del artículo 77 del TRLCAP.

El PCAP no concreta los criterios que se tendrán en cuenta para considerar acreditada la solvencia económica, financiera y técnica o profesional de los licitadores, de forma que se limita a hacer referencia genéricamente a los artículos 16 y 19 del TRLCAP, incumpliendo así el artículo 15.3 del TRLCAP.

El acuerdo de adjudicación del expediente no está convenientemente motivado, incumpliendo por tanto, el artículo 88.2 del TRLCAP que otorga a la Administración la potestad de adjudicar el contrato o declarar desierto el concurso pero “motivando en todo caso su resolución con referencia a los criterios de adjudicación del concurso que figuren en el pliego”. Se quebranta, así el principio de seguridad jurídica de los licitadores.

El acuerdo de adjudicación del expediente no se ha publicado incumpliendo, por tanto, la obligación establecida en el artículo 93.2 del TRLCAP.

Se incumple el artículo 71 del RGLCAP, por cuanto los contratos derivados de la adjudicación de los lotes del expediente no contienen las cláusulas mínimas exigibles como el

precio cierto a abonar, el plazo de ejecución del contrato y el régimen de penalidades por demora.

A lo largo del ejercicio 2003, se facturó, en uno de los lotes, un número de horas superior al contratado, que dieron lugar a un importe de 123.658,36 € sin que exista constancia del expediente modificado tramitado al amparo del artículo 101 del TRLCAP que diera cobertura a esa variación en el contrato y sin que sea de aplicación la posibilidad prevista en el PCAP de trasvase entre ambos lotes, pues el exceso de este lote no es absorbido por el defecto de horas ejecutadas en el otro.

En el ejercicio 2004, se repite la misma situación presentando en este caso un exceso facturado por importe de 246.837 euros.

No se aportan datos sobre el trabajador que ha prestado los servicios en relación con cada periodo facturado, lo que dificulta la realización de controles posteriores a ejercer por el propio órgano gestor sobre la realidad y calidad del servicio prestado.

No consta en el expediente la realización de controles posteriores llevados a cabo por el órgano gestor, dirigida directamente a comprobar con los usuarios, la efectiva prestación recibida, la calidad de la misma y el grado de satisfacción alcanzado con la ejecución del contrato por parte del contratista.

II.1.4. Diputación Provincial de Palencia

La prestación del servicio de ayuda a domicilio se realizó, a lo largo del ejercicio 2003, por medio de la prórroga de un contrato de gestión de servicio público suscrito el 29 de diciembre de 2000.

No constan los documentos contables RC de retención de crédito, incumpliendo el artículo 11.2 e) del TRLCAP que prevé, como uno de los requisitos de los contratos la existencia de crédito adecuado y suficiente, ni el documento AD de aprobación y disposición del gasto, lo que incumple el artículo 187.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, por la que se regulan las Haciendas Locales, que establece la obligación del reflejo contable de aquellas operaciones con repercusión financiera, patrimonial o económica en general, para la entidad local.

No consta la acreditación del adjudicatario de la circunstancia de hallarse al corriente de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social, incumpliendo el artículo 79.2.b) del TRLCAP.

La revisión de precios efectuada no se realiza conforme a lo dispuesto en el PCAP, es decir, en base al incremento anual del IPC, sino por el aumento del coste laboral debido a la revisión del convenio laboral de aplicación. Se incumple el artículo 104.1 del TRLCAP.

En consecuencia, se ha aplicado una fórmula de revisión no prevista en el PCAP, que ha llevado al abono de un precio superior al debido, ya que la revisión del precio para el año 2003 ascendió al 10% frente al incremento del 4% del IPC que debería haberse aplicado. Esta incidencia supone que, dado el número total de horas de servicio prestadas, a lo largo del ejercicio 2003, se abonó un importe superior en 164.666,58 € al correcto.

No consta el documento de formalización de la prórroga por lo que se incumple el artículo 54 del TRLCAP.

El acuerdo de adjudicación del expediente no se ha publicado incumpliendo, por tanto, la obligación establecida en el artículo 93.2 del TRLCAP.

En la ejecución del contrato a lo largo del ejercicio 2003 se excede el número de horas inicialmente previsto, lo cual conlleva un incremento del precio total del contrato en 116.593,55 €. Sin embargo, en el expediente no consta referencia alguna a la tramitación de un expediente modificado en los términos previstos en el artículo 101 del TRLCAP.

2

Tampoco consta la identificación de la persona que conforma las facturas, ni la fecha de registro de entrada de la factura, incurriendo, así, en deficiencias de control interno.

No se aportan datos sobre el trabajador que ha prestado los servicios en relación con cada periodo facturado, lo que dificulta la realización de controles posteriores a ejercer por el propio órgano gestor sobre la realidad y calidad del servicio prestado.

No consta en el expediente la realización de controles posteriores llevados a cabo por el órgano gestor, dirigida directamente a comprobar con los usuarios, la efectiva prestación

² Párrafo eliminado en virtud de alegaciones.

recibida, la calidad de la misma y el grado de satisfacción alcanzado con la ejecución del contrato por parte del contratista.

II.1.5. Diputación Provincial de Salamanca

A lo largo del ejercicio 2003, el servicio de ayuda a domicilio fue prestado a través de dos contratos. El primero se corresponde con un contrato de emergencia y su vigencia se extiende hasta el 31 de enero de 2003. El segundo es un contrato calificado como administrativo especial que se formaliza el 26 de febrero de 2003.

El contrato de emergencia, según lo comunicado por la Diputación Provincial, se realiza debido a la admisión de la denuncia del contrato vigente que hace el contratista, con causa en el aumento de los costes salariales por la aprobación de nuevos convenios colectivos. Ante esta circunstancia se decide tramitar un nuevo expediente y, entre tanto, por razones de emergencia basadas en los artículos 70 y 72 del TRLCAP, se contrató, con la misma empresa que venía prestando el servicio, a unos precios superiores a los anteriores.

No se aprecia la existencia de causas que habiliten a la utilización de tal procedimiento, ni se ha seguido la tramitación conforme se regula en el artículo 72 del TRLCAP.

El único efecto de tal actuación ha sido la continuación de la ejecución del mismo contrato denunciado, pero aplicando una revisión de precios del 57,04% que, en modo alguno, preveía el PCAP del contrato inicial.

Por lo que se refiere al nuevo contrato, en primer lugar, se debe hacer notar la incorrecta calificación del mismo como contrato administrativo especial ya que, en realidad, se trata de un contrato de gestión de servicios públicos. Esta incorrecta calificación conlleva la ausencia del proyecto de explotación del servicio a que se refiere el artículo 183 del RGLCAP como una de las peculiaridades de los contratos de gestión de servicios públicos.

El PCAP no concreta los criterios que se tendrán en cuenta para considerar acreditada la solvencia económica, financiera y técnica o profesional de los licitadores, de forma que se limita a hacer referencia genéricamente a los artículos 16 y 19 del TRLCAP, incumpliendo así el artículo 15.3 del TRLCAP.

Se establecen 4 criterios de adjudicación de los cuales tan sólo el referido a la oferta económica puede considerarse totalmente objetivo. Por ello, el 70% de los criterios de adjudicación incumplen el artículo 86 del TRLCAP, pues para ellos, el PCAP no ha establecido métodos objetivos de reparto de la puntuación asignada.

No consta el certificado del jefe de la oficina de registro indicando las empresas licitadoras que presentaron su documentación en plazo por lo que se incumple el artículo 80.5 del RGLCAP.

La forma en la que se redacta el acta de la mesa en la que se analizó la documentación personal no permite conocer si los defectos detectados en una de las empresas eran o no subsanables y, por ende, impide comprobar la correcta aplicación del artículo 81.2 del TRLCAP al indicar genéricamente que “no acredita la solvencia técnica exigida”.

No consta el informe de fiscalización del expediente en fase de compromiso del gasto incumpliendo así el artículo 195.2 a) de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, por la que se regulan las Haciendas Locales

Se incumple el artículo 36 del TRLCAP, ya que el importe que se deposita como garantía definitiva es inferior al correcto.

No constan la documentación acreditativa, por parte del adjudicatario, de encontrarse al corriente de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social, incumpliendo así el artículo 79.2 del TRLCAP.

La ejecución del contrato comienza antes de la formalización y depósito de la garantía definitiva por lo que se incumple el artículo 54.4 del TRLCAP.

No se ha podido comprobar la ejecución completa del expediente al no haber recibido las facturas correspondientes a los ejercicios 2004 y 2005.

En las facturas correspondientes al ejercicio 2003 no consta ni la fecha del registro de entrada ni la de conformidad por parte del órgano de contratación por lo que no se puede comprobar convenientemente el cumplimiento del plazo para el pago previsto en el artículo 99.4 del TRLCAP.

El documento contable correspondiente a la obligación del mes de diciembre está contabilizado en este mismo mes por una cuantía similar al de los meses precedentes, lo que pone de manifiesto que se prestó conformidad a la factura sin que se hayan prestado la totalidad de los servicios previstos para ese mes e incumpliendo el artículo 154 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, por la que se regulan las Haciendas Locales.

II.1.6. Diputación Provincial de Segovia

Durante el año 2003 la prestación del servicio de ayuda a domicilio se realizó por medio de un contrato de gestión de servicio público formalizado el 30 de septiembre de 2002.

No consta el proyecto de explotación del servicio público incumpliendo el artículo 183.1 del RGLCAP.

No consta el documento contable RC de retención de crédito, incumpliendo el artículo 11.2 e) del TRLCAP que prevé como uno de los requisitos de los contratos la existencia de crédito adecuado y suficiente.

El PCAP no concreta los criterios que se tendrán en cuenta para considerar acreditada la solvencia económica, financiera y técnica o profesional de los licitadores, de forma que se limita a hacer referencia genéricamente a los artículos 16 y 19 del TRLCAP, incumpliendo así el artículo 15.3 del TRLCAP.

Por lo que se refiere a los criterios de adjudicación del contrato, el PCAP fija cuatro criterios de los que únicamente el referido al precio puede considerarse objetivo. El criterio que valora el “proyecto técnico de organización, prestación y gestión del servicio” no puede considerarse objetivo por cuanto no establece un sistema de reparto de la puntuación asignada.

Los criterios que valoran la “Prevención de Riesgos Laborales” y “otros criterios” otorgan puntuación a cuestiones tales como, la formación que otorgue la empresa en materia de riesgos laborales o los certificados acreditativos de la calidad de la empresa, que no deben considerarse criterios de adjudicación sino que, en su caso, debieron servir para acreditar la solvencia técnica o profesional de la empresa. Además, en el último de los criterios se otorga puntuación a un seguro de responsabilidad civil que resulta obligatorio para el adjudicatario en base a la cláusula decimoséptima del propio PCAP.

De esta forma el 80% de los criterios de adjudicación del concurso incumplen el artículo 86 del TRLCAP.

El documento de formalización del contrato incumple el contenido mínimo exigido por el artículo 71 del RGLCAP. De esta forma, no se contiene la fecha e importe de la aprobación y del compromiso del gasto ni las tarifas que han de percibirse de los usuarios.

Por lo que se refiere a la ejecución del contrato, se ha excedido el importe total de horas de forma que el precio total de contrato superó en 396.633,70 € al inicialmente previsto, sin que conste referencia alguna a un expediente modificado que ampare ese importe, e incumpliendo, por tanto, el artículo 101 del TRLCAP.

La facturación de los servicios prestados cuenta con una serie de deficiencias que afectan al control interno necesario para la comprobación de los servicios prestados.

No consta la fecha de conformidad de las facturas lo que impide una adecuada comprobación del plazo para su pago, que recoge el artículo 99.4 del TRLCAP, pues dicha conformidad constituye la acreditación de la realización parcial del contrato y, por tanto, la fecha a partir de la cual se deben contar los 60 días previstos para el pago.

Las relaciones justificativas de las facturas, en las que deben constar los datos de los trabajadores que realizaron los servicios, usuarios que los recibieron y las horas ejecutadas, son incompletas en relación con los trabajadores.

No consta en el expediente la realización de controles posteriores llevados a cabo por el órgano gestor, dirigida directamente a comprobar con los usuarios, la efectiva prestación recibida, la calidad de la misma y el grado de satisfacción alcanzado con la ejecución del contrato por parte del contratista.

II.1.7. Diputación Provincial de Soria

La prestación del servicio de ayuda a domicilio se realizó, a lo largo del ejercicio 2003, por medio de una novación de un contrato de gestión de servicios públicos.

Dicha novación, denominada así por la Diputación Provincial, no es sino la modificación del contrato suscrito el 27 de diciembre de 2000, y cuya duración se extendía a cinco ejercicios a partir del 1 de enero de 2001. A través de la misma, se modifican, sin

justificación alguna de interés público basada en necesidades nuevas o causas imprevistas, tanto el número de horas contratadas como el precio abonado por el servicio. De esta forma se ha incumplido el artículo 101 del TRLCAP.

No constan los documentos contables RC de retención de crédito, incumpliendo el artículo 11.2 e) del TRLCAP que prevé, como uno de los requisitos de los contratos la existencia de crédito adecuado y suficiente, ni el documento AD de aprobación y disposición del gasto, lo que incumple el artículo 187.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, por la que se regulan las Haciendas Locales, que establece la obligación del reflejo contable de aquellas operaciones con repercusión financiera, patrimonial o económica en general, para la entidad local.

Se excede el número de horas previsto en la novación, lo cual conlleva un incremento del precio total del contrato de 40.445,98 €. Sin embargo, no consta referencia alguna a la tramitación de un nuevo expediente modificado a lo largo del ejercicio en los términos previstos en el artículo 101 del TRLCAP.

La facturación de los servicios prestados cuenta con una serie de deficiencias que afectan al control interno necesario para la comprobación de los servicios prestados.

Las facturas no identifican la persona que presta la conformidad.

No consta la fecha de conformidad de las facturas lo que impide una adecuada comprobación del plazo para su pago, que recoge el artículo 99.4 del TRLCAP, pues dicha conformidad constituye la acreditación de la realización parcial del contrato y, por tanto, la fecha a partir de la cual se deben contar los 60 días previstos para el pago.

Las relaciones justificativas de las facturas, en las que deben constar los datos de los trabajadores que realizaron los servicios, usuarios que los recibieron y las horas ejecutadas, son incompletas en relación con los trabajadores.

No consta en el expediente la realización de controles posteriores llevados a cabo por el órgano gestor, dirigida directamente a comprobar con los usuarios, la efectiva prestación recibida, la calidad de la misma y el grado de satisfacción alcanzado con la ejecución del contrato por parte del contratista.

II.1.8. Diputación Provincial de Valladolid

La prestación del servicio de ayuda a domicilio por parte de la Diputación Provincial de Valladolid se llevó a cabo, durante el ejercicio 2003, mediante la prórroga de un contrato vigente hasta el 30 de noviembre y, desde esa fecha hasta fin de ejercicio por un nuevo contrato de gestión de servicio público.

El expediente correspondiente a la prórroga vigente durante la primera parte del ejercicio ha sido fiscalizado con los resultados que a continuación se exponen.

No consta el documento contable AD que refleja el compromiso del gasto adquirido una vez adjudicada la prórroga, lo que incumple el artículo 187.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, por la que se regulan las Haciendas Locales, que establece la obligación del reflejo contable de aquellas operaciones con repercusión financiera, patrimonial o económica en general, para la entidad local.

No consta la acreditación del adjudicatario de la circunstancia de hallarse al corriente de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social, incumpliendo el artículo 79.2.b) del TRLCAP.

No queda acreditada en el expediente la fiscalización previa del gasto derivado de la prórroga correspondiente al ejercicio 2003 lo cual supone el incumplimiento del artículo 195.2 a) de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, por la que se regulan las Haciendas Locales.

El acuerdo por el que se adopta la prórroga no cuantifica el importe total del gasto que el mismo ampara, de forma que el precio del contrato es incierto y se incumple, por tanto, el artículo 14.1 del TRLCAP.

El acuerdo de adjudicación de la prórroga no se ha publicado incumpliendo, por tanto, la obligación establecida en el artículo 93.2 del TRLCAP.

Los resultados de la fiscalización del expediente adjudicado en el ejercicio 2003 son los expuestos a continuación.

El PCAP no concreta los criterios que se tendrán en cuenta para considerar acreditada la solvencia económica, financiera y técnica o profesional de los licitadores, de forma que se

limita a hacer referencia genéricamente a los artículos 16 y 19 del TRLCAP, incumpliendo así el artículo 15.3 del TRLCAP.

Se establecen 4 criterios de adjudicación. De los mismos, únicamente el referido a la oferta económica puede considerarse totalmente objetivo incumpliendo el resto el artículo 86 del TRLCAP. Para éstos, que representan el 50% de la puntuación total, se dispone la puntuación asignada distribuyéndola, en algunos casos, entre subcriterios, pero sin llegar a establecer el método que se utilizará en la distribución de esos puntos para valorar cada oferta.

Por otra parte, se desconoce la forma en que el informe de valoración pondera las ofertas al no haberse recibido completo el mismo.

Se ha superado en más de un mes el plazo previsto en el artículo 89 del TRLCAP para la adjudicación del contrato.

Por lo que se refiere a la ejecución, tan sólo se ha presentado la factura correspondiente al mes de diciembre del ejercicio 2003, por lo que no existen datos suficientes para poder opinar sobre la correcta realización del objeto del contrato.

Sin perjuicio de lo anterior, la facturación de los servicios prestados cuenta con una serie de deficiencias que afectan al control interno necesario para la comprobación de los servicios prestados.

3

4

5

II.1.9. Diputación Provincial de Zamora

En el ejercicio 2003 la prestación del servicio de ayuda a domicilio se realizó por medio de un contrato de gestión de servicio público formalizado el 27 de diciembre de 2002.

³ Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

⁴ Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

⁵ Párrafo eliminado en virtud de alegaciones

El PCAP establece un porcentaje fijo para la revisión de precios en el primer ejercicio. Esta fórmula de revisión no puede considerarse válida por cuanto incumple el artículo 104.1 del TRLCAP al no disponer la revisión “mediante índices o fórmulas de carácter oficial”. La fijación de un porcentaje de revisión a priori desvirtúa la propia naturaleza de la revisión en cuanto sistema tendente a paliar los perjuicios que ocasionan cuestiones imprevisibles en el momento de la contratación.

El PCAP no concreta los criterios que se tendrán en cuenta para considerar acreditada la solvencia económica, financiera y técnica o profesional de los licitadores, de forma que se limita a hacer referencia genéricamente a los artículos 16 y 19 del TRLCAP, incumpliendo así el artículo 15.3 del TRLCAP.

Los criterios de adjudicación del concurso son dos: el precio y el “proyecto memoria”. Si bien el precio puede considerarse objetivo, el proyecto memoria, que representa el 70% de la puntuación total, no cumple los requisitos del artículo 86 del TRLCAP, por cuanto el PCAP no establece un sistema objetivo de valoración ni el método de distribución de la puntuación asignada.

No consta el certificado del jefe de la oficina de registro indicando las empresas licitadoras que presentaron su documentación en plazo, por lo que se incumple el artículo 80.5 del RGLCAP.

Todas las empresas admitidas a la licitación habían presentado su documentación fuera de plazo, sin que quede constancia de la recepción de télex, fax o telegrama que, de conformidad con el artículo 80 del RGLCAP, hubiera posibilitado la admisión de la oferta en los diez días siguientes a la expiración del plazo de presentación por haber remitido la misma por correo.

La facturación de los servicios prestados cuenta con una serie de deficiencias que afectan al control interno necesario para la comprobación de los servicios prestados.

Las facturas no identifican la persona que presta la conformidad.

No consta la fecha de conformidad de las facturas lo que impide una adecuada comprobación del plazo para su pago, que recoge el artículo 99.4 del TRLCAP, pues dicha

conformidad constituye la acreditación de la realización parcial del contrato y, por tanto, la fecha a partir de la cual se deben contar los 60 días previstos para el pago.

No consta en el expediente la realización de controles posteriores llevados a cabo por el órgano gestor, dirigida directamente a comprobar con los usuarios, la efectiva prestación recibida, la calidad de la misma y el grado de satisfacción alcanzado con la ejecución del contrato por parte del contratista.

II.2. TELEASISTENCIA

II.2.1. Diputación Provincial de Ávila

A lo largo del ejercicio 2003 el servicio de teleasistencia se prestó por medio de la prórroga tácita de un convenio de colaboración suscrito el 13 de agosto de 1998 entre Cruz Roja Española y la Diputación Provincial.

El análisis del convenio debe partir de verificar la adecuada aplicación del artículo 3.1 d) de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones Públicas, cuyo contenido era idéntico a la redacción vigente en 2003 para el citado artículo del TRLCAP, y que viene a excluir de la aplicación de la Ley a aquellos convenios suscritos con personas físicas o jurídicas sujetas a derecho privado siempre que el objeto de tales convenios no esté incluido en los contratos regulados en la referida Ley.

El convenio que ahora se analiza tiene un objeto, la implantación y desarrollo de un proyecto de Teleasistencia Domiciliaria, que se acomoda a uno de los tipos de contratos que prevé la Ley, concretamente los contratos de gestión de servicios públicos y, por ello, no debió aplicarse en ningún caso la mencionada exclusión del artículo 3.1 d).

En consecuencia, la utilización de la figura del convenio en este caso ha dado lugar a la no aplicación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, Ley que establece como principios de la contratación pública los de publicidad, transparencia y concurrencia.

El convenio inicial prevé que las prórrogas se realizarán de forma tácita. Sin embargo, al carecer los convenios de normativa propia en esta materia y dada la aplicación supletoria del TRLCAP prevista en su artículo 3.2, se deben entender prohibidas las prórrogas tácitas al amparo del artículo 67.1 del citado texto legal según el cual la prórroga “habrá de ser expresa, sin que pueda prorrogarse el contrato por consentimiento tácito de las partes”. Esa redacción

se contiene en el citado artículo desde la modificación operada en la ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones Públicas por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre.

No constan los documentos contables que recogen las fases presupuestarias de las obligaciones anteriores al reconocimiento de las mismas, es decir, el documento RC de retención de crédito con anterioridad a la aprobación de la prórroga y el documento AD una vez decidido continuar con el mismo sujeto interviniente y, por tanto, comprometido el gasto.

Este hecho supone el incumplimiento del artículo 187.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, por la que se regulan las Haciendas Locales que establece la obligación de anotar en contabilidad todo hecho susceptible de consecuencias económicas para la entidad local.

No queda acreditada en el expediente la fiscalización previa del gasto derivado de la prórroga correspondiente al ejercicio 2003 lo cual supone el incumplimiento del artículo 195.2 a) de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, por la que se regulan las Haciendas Locales.

No consta la ordenanza fiscal reguladora de los precios establecidos ni la reglamentación del servicio de teleasistencia.

El convenio prevé la existencia de una Comisión Técnica de Seguimiento, habiéndose celebrado una reunión en enero de 2003, sin que conste que se haya reunido en más ocasiones, cuestión de gran importancia si se tiene en cuenta que las mismas constituyen el pilar fundamental del control y vigilancia de la prestación del servicio.⁶

No consta la fecha en que se presta la conformidad de las facturas. Esta incidencia, aparte de suponer un deficiencia en el control interno de la Entidad, impide una adecuada comprobación del plazo para abonar el precio que recoge el artículo 99.4 del TRLCAP, pues dicha conformidad constituye la acreditación de la realización parcial del contrato y, por tanto, la fecha a partir de la cual se deben contar los 60 días previstos para el pago.

Las facturas no se acompañan de relaciones en las que consten los usuarios atendidos, por lo que no se puede llevar a cabo un adecuado control de la realización de la prestación.⁷

⁶ Párrafo modificado en virtud de alegaciones.

⁷ Párrafo modificado en virtud de la alegación presentada por la Diputación Provincial de Valladolid.

No consta en el expediente la realización de controles posteriores llevados a cabo por el órgano gestor, dirigida directamente a comprobar con los usuarios, la efectiva prestación recibida, la calidad de la misma y el grado de satisfacción alcanzado con la ejecución del contrato por parte del contratista.

II.2.2. Diputación Provincial de Burgos

A lo largo del ejercicio 2003 el servicio de teleasistencia se prestó por medio de la prórroga tácita de un convenio de colaboración suscrito el 24 de junio de 1994 entre Cruz Roja Española y la Diputación Provincial.

El análisis del convenio debe partir de verificar la adecuada aplicación del artículo 2.7 del Decreto 923/1965, de 8 de abril, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Contrato del Estado, cuyo contenido era idéntico a la redacción vigente en 2003 para el artículo 3.1. d) del TRLCAP y que viene a excluir de la aplicación de la Ley a aquellos convenios suscritos con personas físicas o jurídicas sujetas a derecho privado siempre que el objeto de tales convenios no esté incluido en los contratos regulados en la referida Ley.

El convenio que ahora se analiza tiene un objeto, la implantación y desarrollo de un proyecto de Teleasistencia Domiciliaria, que se acomoda a uno de los tipos de contratos que prevé la Ley, concretamente los contratos de gestión de servicios públicos y por ello, no debió aplicarse en ningún caso la mencionada exclusión del artículo 2.7.

En consecuencia, la utilización de la figura del convenio en este caso ha dado lugar a la no aplicación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, Ley que establece como principios de la contratación pública los de publicidad, transparencia y concurrencia.

No constan los documentos contables que recogen las fases presupuestarias de las obligaciones anteriores al reconocimiento de las mismas, es decir, el documento RC de retención de crédito con anterioridad a la aprobación de la prórroga y el documento AD una vez decidido continuar con el mismo sujeto interviniente y, por tanto, comprometido el gasto.

Este hecho supone el incumplimiento del artículo 187.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, por la que se regulan las Haciendas Locales que establece la obligación de anotar en contabilidad todo hecho susceptible de consecuencias económicas para la entidad local.

No queda acreditada en el expediente la fiscalización previa del gasto derivado de la prórroga correspondiente al ejercicio 2003 lo cual supone el incumplimiento del artículo 195.2 a) de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, por la que se regulan las Haciendas Locales.

No consta la ordenanza fiscal reguladora de los precios establecidos ni la reglamentación del servicio de teleasistencia.

No consta la fecha en que se presta la conformidad de las facturas. Esta incidencia, aparte de suponer un deficiencia en el control interno de la Entidad, impide una adecuada comprobación del plazo para abonar el precio que recoge el artículo 99.4 del TRLCAP, pues dicha conformidad constituye la acreditación de la realización parcial del contrato y, por tanto, la fecha a partir de la cual se deben contar los 60 días previstos para el pago.

Las facturas no se acompañan de relaciones en las que consten los usuarios atendidos, por lo que no se puede llevar a cabo un adecuado control de la realización de la prestación.⁸

No consta en el expediente la realización de controles posteriores llevados a cabo por el órgano gestor, dirigida directamente a comprobar con los usuarios, la efectiva prestación recibida, la calidad de la misma y el grado de satisfacción alcanzado con la ejecución del contrato por parte del contratista.

II.2.3. Diputación Provincial de León

A lo largo del ejercicio 2003 el servicio teleasistencia se prestó por medio de la prórroga de un convenio de colaboración suscrito el 15 de julio de 1994 al amparo del convenio marco entre el entonces INSERSO, actual IMSERSO, y la FEMP.

El convenio marco entre el INSERSO y la FEMP supone la contratación por parte de la FEMP de la prestación del servicio de teleasistencia para los usuarios de la Entidad Local suscriptora del convenio, de forma que, a través de éste, se transmite a la FEMP la capacidad para la contratación.

Sin embargo, como ya indicaba el informe de fiscalización elaborado por el Tribunal de Cuentas relativo a la gestión contractual realizada por las Diputaciones Provinciales, ejercicio 2002, respecto de los servicios de Asistencia Domiciliaria, la FEMP carece de

⁸ Párrafo modificado en virtud de la alegación presentada por la Diputación Provincial de Valladolid.

carácter de organismo integrado en una Administración Pública. Por ello, ni los contratos que celebren tendrán carácter administrativo ni se le puede reconocer capacidad para adoptar decisiones centralizadoras de la contratación pública susceptibles de producir efectos como tal en ese ámbito. Consecuentemente, no puede reconocerse a la FEMP capacidad para sustituir el procedimiento de formación de la voluntad contractual de los entes públicos, ni para obviar la pública concurrencia a las licitaciones mediante la oferta de sus proveedores a los asociados ni para extender esa centralización a servicios no previstos en la norma, cuales son la gestión de servicios públicos.

Tampoco puede aceptarse que tales efectos se produzcan mediante la mera suscripción de un Convenio del que deriva la adhesión a un contrato suscrito entre la FEMP y una entidad particular a la que se encomienda la ejecución del servicio; antes bien, resulta exigible acudir en cada caso a los correspondientes procedimientos para la contratación de la gestión de servicios públicos previstos en la legislación vigente.

Por ello, los convenios de adhesión al marco suponen la celebración indirecta de un contrato de gestión de servicio público obviando los trámites y procedimientos previstos en la Ley, impidiendo la concurrencia de licitadores, limitando el adecuado desarrollo de la competencia en el sector, así como el control de la eficacia de los medios empleados, e impidiendo conocer el verdadero coste de la prestación puesto que no se conoce la existencia o no de contraprestación pagada por el usuario.

En conclusión, el convenio marco, conduce a las Diputaciones Provinciales, entre ellas la de León, al incumplimiento de la legislación contractual que sujeta a los principios y normas recogidos en la misma a los convenios suscritos con personas físicas o jurídicas sometidas a derecho privado cuyo objeto esté incluido en alguno de los contratos regulados en la Ley. Y, en el caso de la teleasistencia, su objeto se recoge dentro de las normas reguladoras de los contratos de gestión de servicios públicos.

No constan los documentos contables que recogen las fases presupuestarias de las obligaciones anteriores al reconocimiento de las mismas, es decir, el documento RC de retención de crédito con anterioridad a la aprobación de la prórroga y el documento AD una vez decidido continuar con el mismo sujeto interviniente y, por tanto, comprometido el gasto.

Este hecho supone el incumplimiento del artículo 187.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, por la que se regulan las Haciendas Locales que establece la obligación de anotar en contabilidad todo hecho susceptible de consecuencias económicas para la entidad local.

9

10

No consta en el expediente la realización de controles posteriores llevados a cabo por el órgano gestor, dirigida directamente a comprobar con los usuarios, la efectiva prestación recibida, la calidad de la misma y el grado de satisfacción alcanzado con la ejecución del contrato por parte del contratista.

II.2.4. Diputación Provincial de Palencia

El servicio de teleasistencia se prestó a lo largo del ejercicio 2003 por medio de un contrato de servicios formalizado el 23 de diciembre de 2002.

En primer lugar, el contrato ha sido incorrectamente calificado como de servicios ya que, en realidad, se trata de un contrato de gestión de servicios públicos. Esta incorrecta calificación conlleva la ausencia del proyecto de explotación del servicio a que se refiere el artículo 183 del RGLCAP como una de las peculiaridades de los contratos de gestión de servicios públicos.

No consta ni informe que justifique la necesidad de la contratación del objeto del expediente ni orden de inicio del mismo por lo que se incumplen los artículos 13 y 67 del TRLCAP.

A pesar de haber calificado el contrato como de servicios, no se ha incorporado el informe de insuficiencia de medios personales y materiales a que se refiere el artículo 202 del TRLCAP.

El PCAP no concreta los criterios que se tendrán en cuenta para considerar acreditada la solvencia económica, financiera y técnica o profesional de los licitadores, de forma que se

⁹ Párrafo eliminado en virtud de alegaciones.

¹⁰ Párrafo eliminado en virtud de la alegación presentada por la Diputación Provincial de Valladolid.

limita a hacer referencia genéricamente a los artículos 16 y 19 del TRLCAP incumpliendo así el artículo 15.3 del TRLCAP.

Los criterios de adjudicación establecidos en el PCAP incumplen el artículo 86 del TRLCAP, puesto que, por un lado, valoran los medios personales y materiales así como la experiencia de las empresas licitadoras por lo que, en su caso, debieron considerarse como medios acreditativos de la solvencia técnica o profesional de los licitadores, pero, en ningún caso, como criterios de adjudicación del concurso.

Por otro lado, el PCAP no establece un método objetivo de reparto de la puntuación asignada a los criterios de adjudicación, por lo que los licitadores desconocen, en el momento de preparar sus ofertas, la forma en que éstas serán valoradas a fin de prepararlas de la forma más conveniente posible, dejando esta tarea a la discrecionalidad del informe de valoración.

No consta el certificado del jefe de la oficina de registro indicando las empresas licitadoras que presentaron su documentación en plazo por lo que se incumple el artículo 80.5 del RGLCAP.

No consta el informe de fiscalización del expediente en fase de compromiso del gasto incumpliendo así el artículo 195.2 a) de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, por la que se regulan las Haciendas Locales.

El acuerdo de adjudicación del expediente no está convenientemente motivado, incumpliendo, por tanto, el artículo 88.2 del TRLCAP, que otorga a la Administración la potestad de adjudicar el contrato o declarar desierto el concurso pero “motivando en todo caso su resolución con referencia a los criterios de adjudicación del concurso que figuren en el pliego”. Se quebranta, así el principio de seguridad jurídica de los licitadores.

Se exime al adjudicatario, Cruz Roja, del depósito de la garantía definitiva en base al artículo 7 del Real Decreto 415/1996, de 1 de marzo, de Ordenación de Cruz Roja Española. Sin embargo, el artículo 40 del TRLCAP sólo excluye a “la entidades que tengan reconocida esta exención por las leyes estatales o las disposiciones autonómicas correspondientes limitada en este último supuesto al respectivo ámbito competencial”. Por tanto, al no ser la norma que regula la exención de rango legal, no se puede admitir la misma.

La facturación de los servicios prestados cuenta con una serie de deficiencias que afectan al control interno necesario para la comprobación de los servicios prestados.

Las facturas no identifican la persona que presta la conformidad.

No consta la fecha de conformidad de las facturas lo que impide una adecuada comprobación del plazo para su pago, que recoge el artículo 99.4 del TRLCAP, pues dicha conformidad constituye la acreditación de la realización parcial del contrato y, por tanto, la fecha a partir de la cual se deben contar los 60 días previstos para el pago.

11

El importe abonado supone un exceso de 754,52 € sobre el importe adjudicado sin que conste en el expediente referencia alguna a la tramitación de un expediente modificado e incumpliendo, por tanto, el artículo 101 del TRLCAP.

II.2.5. Diputación Provincial de Salamanca

A lo largo del ejercicio 2003, el servicio de teleasistencia en la provincia de Salamanca se prestó por medio de la prórroga de un convenio de colaboración de 2 de enero de 1992 entre Cruz Roja Española y la Diputación Provincial, así como a través de otro convenio suscrito al amparo del contrato marco INSERSO-FEMP.

En primer lugar, por lo que se refiere al convenio entre la Diputación y Cruz Roja, el análisis debe partir de verificar la adecuada aplicación del artículo 2.7 del Decreto 923/1965, de 8 de abril, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Contrato del Estado, cuyo contenido era idéntico a la redacción vigente en 2003 para el artículo 3.1. d) del TRLCAP y que viene a excluir de la aplicación de la Ley a aquellos convenios suscritos con personas físicas o jurídicas sujetas a derecho privado siempre que el objeto de tales convenios no esté incluido en los contratos regulados en la referida Ley.

El convenio que ahora se analiza tiene un objeto, la implantación y desarrollo de un proyecto de Teleasistencia Domiciliaria, que se acomoda a uno de los tipos de contratos que prevé la Ley, concretamente los contratos de gestión de servicios públicos y por ello, no debió aplicarse en ningún caso la mencionada exclusión del artículo 2.7.

¹¹ Párrafo eliminado en virtud de la alegación presentada por la Diputación Provincial de Valladolid.

En consecuencia, la utilización de la figura del convenio en este caso ha dado lugar a la no aplicación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas lesionando así los principios de publicidad, concurrencia y transparencia que deben presidir la contratación pública.

Por lo que se refiere al convenio marco entre el INSERSO y la FEMP, el mismo supone la contratación por parte de la FEMP de la prestación del servicio de teleasistencia para los usuarios de la Entidad Local suscriptora del convenio, de forma que, a través de éste, se transmite a la FEMP la capacidad para la contratación.

Sin embargo, como ya indicaba el informe de fiscalización elaborado por el Tribunal de Cuentas relativo a la gestión contractual realizada por las Diputaciones Provinciales, ejercicio 2002, respecto de los servicios de Asistencia Domiciliaria, la FEMP carece de carácter de organismo integrado en una Administración Pública. Por ello, ni los contratos que celebren tendrán carácter administrativo ni se le puede reconocer capacidad para adoptar decisiones centralizadoras de la contratación pública susceptibles de producir efectos como tal en ese ámbito. Consecuentemente, no puede reconocerse a la FEMP capacidad para sustituir el procedimiento de formación de la voluntad contractual de los entes públicos, ni para obviar la pública concurrencia a las licitaciones mediante la oferta de sus proveedores a los asociados ni para extender esa centralización a servicios no previstos en la norma, cuales son la gestión de servicios públicos.

Tampoco puede aceptarse que tales efectos se produzcan mediante la mera suscripción de un Convenio del que deriva la adhesión a un contrato suscrito entre la FEMP y una entidad particular a la que se encomienda la ejecución del servicio; antes bien, resulta exigible acudir en cada caso a los correspondientes procedimientos para la contratación de la gestión de servicios públicos previstos en la legislación vigente.

Por ello, los convenios de adhesión al marco suponen la celebración indirecta de un contrato de gestión de servicio público obviando los trámites y procedimientos previstos en la Ley, solapando la concurrencia de licitadores, limitando el adecuado desarrollo de la competencia en el sector así como el control de la eficacia de los medios empleados, e impidiendo conocer el verdadero coste de la prestación.

En conclusión, el convenio marco, conduce a las Diputaciones Provinciales, entre ellas la de Salamanca, al incumplimiento de la legislación contractual que sujeta a los principios y normas recogidos en la misma a los convenios suscritos con personas físicas o jurídicas sometidas a derecho privado cuyo objeto esté incluido en alguno de los contratos regulados en la Ley. Y, en el caso de la teleasistencia, su objeto se recoge dentro de las normas reguladoras de los contratos de gestión de servicios públicos.

II.2.6. Diputación Provincial de Segovia

A lo largo del ejercicio 2003 el servicio de teleasistencia se prestó por medio de la prórroga de un convenio de colaboración suscrito el 17 de septiembre de 1993 entre Cruz Roja Española y la Diputación Provincial.

El análisis del convenio debe partir de verificar la adecuada aplicación del artículo 2.7 del Decreto 923/1965, de 8 de abril, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Contrato del Estado, cuyo contenido era idéntico a la redacción vigente en 2003 para el artículo 3.1. d) del TRLCAP y que viene a excluir de la aplicación de la Ley a aquellos convenios suscritos con personas físicas o jurídicas sujetas a derecho privado siempre que el objeto de tales convenios no esté incluido en los contratos regulados en la referida Ley.

El convenio que ahora se analiza tiene un objeto, la implantación y desarrollo de un proyecto de Teleasistencia Domiciliaria, que se acomoda a uno de los tipos de contratos que prevé la Ley, concretamente los contratos de gestión de servicios públicos y por ello, no debió aplicarse en ningún caso la mencionada exclusión del artículo 2.7.

En consecuencia, la utilización de la figura del convenio en este caso ha dado lugar a la no aplicación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, Ley que establece como principios de la contratación pública los de publicidad, transparencia y concurrencia.

No constan los documentos contables que recogen las fases presupuestarias de las obligaciones anteriores al reconocimiento de las mismas, es decir, el documento RC de retención de crédito con anterioridad a la aprobación de la prórroga y el documento AD una vez decidido continuar con el mismo sujeto interviniente y, por tanto, comprometido el gasto.

Este hecho supone el incumplimiento del artículo 187.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, por la que se regulan las Haciendas Locales que establece la obligación de anotar en contabilidad todo hecho susceptible de consecuencias económicas para la entidad local.

No queda acreditada en el expediente la fiscalización previa del gasto derivado de la prórroga correspondiente al ejercicio 2003 lo cual supone el incumplimiento del artículo 195.2 a) de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, por la que se regulan las Haciendas Locales.

El convenio prevé la existencia de una Comisión Técnica de Seguimiento sin que conste referencia alguna en el expediente a la constitución de dicha comisión ni a los resultados de sus reuniones, cuestión de gran importancia si se tiene en cuenta que las mismas constituyen el pilar fundamental del control y vigilancia de la prestación del servicio.

La facturación de los servicios prestados cuenta con una serie de deficiencias que afectan al control interno necesario para la comprobación de los servicios prestados.

Las facturas no identifican la persona que presta la conformidad.

No consta la fecha de conformidad de las facturas lo que impide una adecuada comprobación del plazo para su pago, que recoge el artículo 99.4 del TRLCAP, pues dicha conformidad constituye la acreditación de la realización parcial del contrato y, por tanto, la fecha a partir de la cual se deben contar los 60 días previstos para el pago.

12

II.2.7. Diputación Provincial de Soria

A lo largo del ejercicio 2003 el servicio de teleasistencia se prestó por medio de la prórroga de un convenio de colaboración suscrito el 29 de diciembre de 1993 entre Cruz Roja Española y esa Diputación Provincial.

El análisis del convenio debe partir de verificar la adecuada aplicación del artículo 2.7 del Decreto 923/1965, de 8 de abril, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Contrato del Estado, cuyo contenido era idéntico a la redacción vigente en 2003 para el artículo 3.1. d) del TRLCAP y que viene a excluir de la aplicación de la Ley a aquellos convenios suscritos con personas físicas o jurídicas sujetas a derecho privado siempre que el objeto de tales convenios no esté incluido en los contratos regulados en la referida Ley.

El convenio que ahora se analiza tiene un objeto, la implantación y desarrollo de un proyecto de Teleasistencia Domiciliaria, que se acomoda a uno de los tipos de contratos que

¹² Párrafo eliminado en virtud de la alegación presentada por la Diputación Provincial de Valladolid.

prevé la Ley, concretamente los contratos de gestión de servicios públicos y por ello, no debió aplicarse en ningún caso la mencionada exclusión del artículo 3.1 d).

En consecuencia, la utilización de la figura del convenio en este caso ha dado lugar a la no aplicación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, Ley que establece como principios de la contratación pública los de publicidad, transparencia y concurrencia.

No constan los documentos contables que recogen las fases presupuestarias de las obligaciones anteriores al reconocimiento de las mismas, es decir, el documento RC de retención de crédito con anterioridad a la aprobación de la prórroga y el documento AD una vez decidido continuar con el mismo sujeto interviniente y, por tanto, comprometido el gasto.

Este hecho supone el incumplimiento del artículo 187.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, por la que se regulan las Haciendas Locales, que establece la obligación del reflejo contable de aquellas operaciones con repercusión financiera, patrimonial o económica en general, para la entidad local.

No queda acreditada en el expediente la fiscalización previa del gasto derivado de la prórroga correspondiente al ejercicio 2003 lo cual supone el incumplimiento del artículo 195.2 a) de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, por la que se regulan las Haciendas Locales.

El convenio prevé la existencia de una Comisión Técnica de Seguimiento que se reunirá, al menos, con periodicidad trimestral, sin embargo, únicamente se ha celebrado una a lo largo del periodo analizado. Esta cuestión es de gran importancia si se tiene en cuenta que las mismas constituyen el pilar fundamental del control y vigilancia de la prestación del servicio.

La facturación de los servicios prestados cuenta con una serie de deficiencias que afectan al control interno necesario para la comprobación de los servicios prestados.

Las facturas no identifican la persona que presta la conformidad.

No consta la fecha de conformidad de las facturas lo que impide una adecuada comprobación del plazo para su pago, que recoge el artículo 99.4 del TRLCAP, pues dicha conformidad constituye la acreditación de la realización parcial del contrato y, por tanto, la fecha a partir de la cual se deben contar los 60 días previstos para el pago.

II.2.8. Diputación Provincial de Valladolid

A lo largo del ejercicio 2003 el servicio de teleasistencia se prestó por medio de la prórroga de un convenio de colaboración suscrito el 15 de julio de 1993 entre el INSERSO, la FEMP, esa Diputación Provincial y el Ayuntamiento de Valladolid.

En primer lugar, con respecto al convenio marco entre el INSERSO y la FEMP, el mismo supone la contratación por parte de la FEMP de la prestación del servicio de teleasistencia para los usuarios de la Entidad Local suscriptora del convenio, de forma que, a través de éste, se transmite a la FEMP la capacidad para la contratación.

Sin embargo, como ya indicaba el informe de fiscalización elaborado por el Tribunal de Cuentas relativo a la gestión contractual realizada por las Diputaciones Provinciales, ejercicio 2002, respecto de los servicios de Asistencia Domiciliaria, la FEMP carece de carácter de organismo integrado en una Administración Pública. Por ello, ni los contratos que celebren tendrán carácter administrativo ni se le puede reconocer capacidad para adoptar decisiones centralizadoras de la contratación pública susceptibles de producir efectos como tal en ese ámbito. Consecuentemente, no puede reconocerse a la FEMP capacidad para sustituir el procedimiento de formación de la voluntad contractual de los entes públicos, ni para obviar la pública concurrencia a las licitaciones mediante la oferta de sus proveedores a los asociados ni para extender esa centralización a servicios no previstos en la norma, cuales son la gestión de servicios públicos.

Tampoco puede aceptarse que tales efectos se produzcan mediante la mera suscripción de un Convenio del que deriva la adhesión a un contrato suscrito entre la FEMP y una entidad particular a la que se encomienda la ejecución del servicio; antes bien, resulta exigible acudir en cada caso a los correspondientes procedimientos para la contratación de la gestión de servicios públicos previstos en la legislación vigente.

Por ello, los convenios de adhesión al marco suponen la celebración indirecta de un contrato de gestión de servicio público obviando los trámites y procedimientos previstos en la Ley, impidiendo la concurrencia de licitadores, limitando el adecuado desarrollo de la competencia en el sector, así como el control de la eficacia de los medios empleados, e

¹³ Párrafo eliminado en virtud de la alegación presentada por la Diputación Provincial de Valladolid.

impidiendo conocer el verdadero coste de la prestación puesto que no se conoce la existencia o no de contraprestación pagada por el usuario.

En conclusión, el convenio marco, conduce a las Diputaciones Provinciales, entre ellas la de Valladolid, al incumplimiento de la legislación contractual que sujeta a los principios y normas recogidos en la misma a los convenios suscritos con personas físicas o jurídicas sometidas a derecho privado cuyo objeto esté incluido en alguno de los contratos regulados en la Ley. Y, en el caso de la teleasistencia, su objeto se recoge dentro de las normas reguladoras de los contratos de gestión de servicios públicos.

El gasto derivado de la prórroga excede en 56.410,13 € al RC inicialmente expedido, sin que, por tanto, se hubiera garantizado para ese importe cobertura presupuestaria suficiente mediante la expedición de documento contable RC con anterioridad a la prestación del servicio.

La facturación de los servicios prestados cuenta con una serie de deficiencias que afectan al control interno necesario para la comprobación de los servicios prestados.

14

II.2.9. Diputación Provincial de Zamora

A lo largo del ejercicio 2003 la prestación del servicio de teleasistencia se prestó por medio de la prórroga de un convenio de colaboración suscrito el 22 de diciembre de 1998 entre Cruz Roja Española y esa Diputación Provincial.

El análisis del convenio debe partir de verificar la adecuada aplicación del artículo 3.1 d) de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones Públicas, cuyo contenido era idéntico a la redacción vigente en 2003 para el citado artículo del TRLCAP y que viene a excluir de la aplicación de la Ley a aquellos convenios suscritos con personas físicas o jurídicas sujetas a derecho privado siempre que el objeto de tales convenios no esté incluido en los contratos regulados en la referida Ley.

El convenio que ahora se analiza tiene un objeto, la implantación y desarrollo de un proyecto de Teleasistencia Domiciliaria, que se acomoda a uno de los tipos de contratos que

¹⁴ Párrafo eliminado en virtud de alegaciones.

prevé la Ley, concretamente los contratos de gestión de servicios públicos y por ello, no debió aplicarse en ningún caso la mencionada exclusión del artículo 3.1 d).

En consecuencia, la utilización de la figura del convenio en este caso ha dado lugar a la no aplicación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, Ley que establece como principios de la contratación pública los de publicidad, transparencia y concurrencia.

El convenio inicial prevé que su prórroga mientras no exista denuncia expresa de las partes, es decir, de forma tácita. Sin embargo, al carecer los convenios de normativa propia en esta materia y dada la aplicación supletoria del TRLCAP prevista en su artículo 3.2, se deben entender prohibidas las prórrogas tácitas al amparo del artículo 67.1 del citado texto legal según el cual la prórroga “habrá de ser expresa, sin que pueda prorrogarse el contrato por consentimiento tácito de las partes”. Esa redacción se contiene en el citado artículo desde la modificación operada en la ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones Públicas por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre.

No constan los documentos contables que recogen las fases presupuestarias de las obligaciones anteriores al reconocimiento de las mismas, es decir, el documento RC de retención de crédito con anterioridad a la aprobación de la prórroga y el documento AD una vez decidido continuar con el mismo sujeto interviniente y, por tanto, comprometido el gasto.

Este hecho supone el incumplimiento del artículo 187.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, por la que se regulan las Haciendas Locales que establece la obligación de anotar en contabilidad todo hecho susceptible de consecuencias económicas para la entidad local.

No queda acreditada en el expediente la fiscalización previa del gasto derivado de la prórroga correspondiente al ejercicio 2003 lo cual supone el incumplimiento del artículo 195.2 a) de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, por la que se regulan las Haciendas Locales.

No consta la ordenanza fiscal reguladora de los precios establecidos ni la reglamentación del servicio de teleasistencia.

El convenio prevé la existencia de una Comisión Técnica de Seguimiento sin que conste referencia alguna en el expediente a la constitución de dicha comisión ni a los resultados de sus reuniones, cuestión de gran importancia si se tiene en cuenta que las mismas constituyen el pilar fundamental del control y vigilancia de la prestación del servicio.

Por lo que se refiere a la ejecución del convenio, no se expide factura que reúna los requisitos exigidos por el artículo 3 del RD 2402/1985, de 18 de diciembre, sobre el deber de expedir y entregar factura de empresarios y profesionales y el artículo 6 del Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las obligaciones de facturación y se modifica el Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido. Lo único que consta en el expediente es un escrito por el que el adjudicatario comunica a la Diputación Provincial el importe a abonar.

La facturación de los servicios prestados cuenta con una serie de deficiencias que afectan al control interno necesario para la comprobación de los servicios prestados.

Las facturas no identifican la persona que presta la conformidad.

No consta la fecha de conformidad lo que impide una adecuada comprobación del plazo para su pago, que recoge el artículo 99.4 del TRLCAP, pues dicha conformidad constituye la acreditación de la realización parcial del contrato y, por tanto, la fecha a partir de la cual se deben contar los 60 días previstos para el pago.

Las facturas no se acompañan de relaciones en las que consten los usuarios atendidos, por lo que no se puede llevar a cabo un adecuado control de la realización de la prestación.¹⁵

¹⁵ Párrafo modificado en virtud de la alegación presentada por la Diputación Provincial de Valladolid.

III. CONCLUSIONES

III.1. AYUDA A DOMICILIO

III.1.1. Actuaciones preparatorias

1.- Las obligaciones contables impuestas por el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en su artículo 11, en relación con la certificación de existencia de crédito no han tenido adecuado cumplimiento en la gestión llevada a cabo por las Diputaciones Provinciales de Ávila, Burgos, León, Palencia, Segovia, Soria. En relación con el reflejo adecuado de las operaciones contables según el artículo 187 de la Ley Reguladora de Haciendas Locales el incumplimiento se extiende, además de a las Diputaciones Provinciales mencionadas anteriormente, a la Diputación Provincial de Valladolid.

2.- No consta en el expediente la documentación acreditativa de que el adjudicatario estaba al corriente de sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social, incumpliendo el artículo 79.2.b) del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que exige la incorporación al expediente de dichos documentos en el momento anterior a la adjudicación del contrato. Este incumplimiento se produce en expedientes de prórroga en los casos de las Diputaciones Provinciales de Ávila, Burgos, León, Palencia y Valladolid. En el caso de la Diputación de Salamanca, el incumplimiento tiene lugar en un expediente de contratación de nueva licitación.

3.- La Diputación Provinciales de Ávila, Burgos, León, Salamanca y Valladolid no acreditan en sus expedientes la fiscalización del gasto, incumpliendo el artículo 195.2.a) de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, por la que se regulan las Haciendas Locales.

III.1.2. PCAP

1.- Los criterios de adjudicación correspondientes a los expedientes de licitación fiscalizados, tramitados por las Diputaciones de Burgos, León, Salamanca, Segovia, Valladolid y Zamora, no se acompañan de criterios de reparto de la puntuación asignada, por lo que no se pueden considerar objetivos y, por tanto, incumplen el artículo 86 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

2.- Los expedientes correspondientes a las Diputaciones de Burgos y Segovia incluyen criterios de adjudicación que se corresponden con medios de acreditación de solvencia o experiencia de las empresas y que, por tanto, no deben ser utilizados en la fase de valoración de las ofertas.

3.- No consta el establecimiento de criterios de entre los medios de acreditación de la solvencia técnica y económica ofrecidos por el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en los expedientes de las Diputaciones Provinciales de León, Salamanca, Segovia, Valladolid y Zamora, lo que incumple el artículo 15.3 de dicho Texto.

III.1.3. Procedimiento de adjudicación

1.- En los expediente adjudicados en el 2003 por las Diputaciones Provinciales de Burgos y León, no se motiva adecuadamente el acuerdo de adjudicación, incumpliendo el artículo 88.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

2.- En los expedientes de prórroga de las Diputaciones de Ávila, León y Palencia, no consta la formalización del acuerdo de prórroga, incumpléndose el artículo 54 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, según el cual se debe formalizar el contrato en el plazo de un mes desde la notificación de la adjudicación, siendo causa de resolución la no formalización por motivo imputable al contratista.

3.- El acuerdo de adjudicación de la prórroga de los contratos de la Diputación Provincial de Ávila, Burgos, León, Palencia, Valladolid, así como la adjudicación del expediente licitado en el 2003 por la Diputación Provincial de León, no han sido publicados en el Boletín Oficial correspondiente, incumpliendo, así, la obligación impuesta por el artículo 93.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y lesionando, en consecuencia, el principio de publicidad.

III.1.4. Ejecución

1.- Se producen modificaciones en los importes de los contratos adjudicados por las Diputaciones Provinciales de Ávila, León, Palencia, Segovia y Soria. Estas modificaciones son contrarias al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, puesto que, en su artículo 101, señala las únicas causas por las que corresponde efectuar

modificaciones en los contratos administrativos, sin que en ninguno de los casos citados se justifique la concurrencia de dichas causas habilitadoras.

En el caso de la Diputación Provincial de Salamanca, la incorrecta utilización de un contrato de emergencia tuvo como resultado final la prestación del servicio por la misma empresa que lo venía desempeñando, a unos precios superiores en un 57,04% al contrato que resulto resuelto.

2.- Las revisiones de precios efectuadas en los expedientes correspondientes a las Diputaciones Provinciales de Burgos, Ávila y Palencia, aplican porcentajes que no se corresponden con lo dispuesto en los Pliegos de cláusulas administrativas particulares, y, por tanto, se incumple el artículo 104 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

3.- La facturación de los servicios prestados cuenta con una serie de deficiencias que afectan al control interno necesario para la comprobación de los servicios prestados.

Las facturas no identifican la persona que presta la conformidad en la Diputación Provincial de Ávila, Burgos, Palencia, Soria y Zamora.¹⁶

No consta la fecha de conformidad de las facturas en la Diputación Provincial de Ávila, Burgos, Salamanca, Segovia, Soria, y Zamora lo que impide una adecuada comprobación del plazo para su pago, que recoge el artículo 99.4 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, pues dicha conformidad constituye la acreditación de la realización parcial del contrato y, por tanto, la fecha a partir de la cual se deben contar los 60 días previstos para el pago.¹⁷

Tampoco consta la fecha de registro de entrada de la factura en las Diputaciones Provinciales de Ávila y Palencia.

Las relaciones justificativas de las facturas, en las que deben constar los datos de los trabajadores que realizaron los servicios, usuarios que los recibieron y las horas ejecutadas, son incompletas en relación con los trabajadores en la Diputación Provincial de Ávila, salvo

¹⁶ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

¹⁷ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

el mes de enero¹⁸, Burgos, Palencia, León, Segovia, Soria y en relación con los usuarios en la Diputación Provincial de Burgos

4.- La conformidad a las facturas del mes de diciembre de las Diputaciones Provinciales de Burgos y Salamanca se presta con anterioridad a la finalización del mes y por cuantías similares a las de los meses precedentes, lo que incumple el artículo 170 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, por la que se regula las Haciendas Locales que establece el principio de servicio hecho, es decir, solo se puede realizar pagos presupuestarios cuando se haya recibido efectivamente la prestación exigida.

5.- No consta en ningún expediente, salvo la Diputación provincial de Valladolid, la realización de controles posteriores llevados a cabo por el órgano gestor, dirigida a comprobar directamente con los usuarios, la efectiva prestación recibida, la calidad de la misma y el grado de satisfacción alcanzado con la ejecución del contrato por parte del contratista.¹⁹

III.2. TELEASISTENCIA

1.- Todas las Diputaciones Provinciales, con excepción de Palencia, gestionan el servicio de teleasistencia incumpliendo las normas aplicables del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, al no tramitar el correspondiente contrato administrativo.

2.- El contrato administrativo tramitado por la Diputación Provincial de Palencia no responde a la verdadera naturaleza del objeto contractual, teniendo como consecuencia la no incorporación del documento de proyecto de explotación considerado como esencial en la tramitación del expediente que se debiera haber licitado.

3.- Las Diputaciones Provinciales de Ávila y Zamora utilizan la prórroga tácita, incumpliendo el artículo 67.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, según el cual las prórrogas han de ser siempre expresas.

4.- No se expiden los documentos contables requeridos por el artículo 11 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y por el artículo 187 de la Ley de Haciendas Locales en relación con el adecuado reflejo contable de las operaciones de

¹⁸ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

¹⁹ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

las que deriven consecuencias económicas para la entidad local. Esta situación tiene lugar en las Diputaciones Provinciales de Ávila, Burgos, León, Segovia, Soria y Zamora.

5.- No queda acreditada la fiscalización del gasto derivado de la prórroga del convenio incumpliendo el artículo 195.2 a) de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, por la que se regulan las Haciendas Locales, en el caso de las Diputaciones Provinciales de Ávila, Burgos, Palencia, Segovia, Soria y Zamora.²⁰

6.- No consta la ordenanza fiscal reguladora de los precios establecidos ni la reglamentación del servicio de teleasistencia de la gestión llevada a cabo por las Diputaciones Provinciales de Ávila, Burgos, Palencia y Zamora.

7.- No queda constancia de la realización de las actuaciones que prevé el convenio en orden a comprobar su adecuado cumplimiento en el caso de las Diputaciones Provinciales de Ávila, Segovia, Soria, Zamora.

8.- El importe abonado, por la Diputación Provincial de Palencia, excede del contratado sin que conste referencia a la tramitación de un expediente modificado e incumpliendo, por tanto, el artículo 101 del TRLCAP.

9.- La facturación de los servicios prestados cuenta con una serie de deficiencias que afectan al control interno necesario para la comprobación de los servicios prestados.

Las facturas no identifican la persona que presta la conformidad en la Diputación Provincial de Palencia, Segovia, Soria, Zamora.

No consta la fecha de conformidad de las facturas en la Diputación Provincial de Ávila, Burgos, Palencia, Segovia, Soria y Zamora lo que impide una adecuada comprobación del plazo para su pago, que recoge el artículo 99.4 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, pues dicha conformidad constituye la acreditación de la realización parcial del contrato y, por tanto, la fecha a partir de la cual se deben contar los 60 días previstos para el pago.

²⁰ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Fiscalización de la gestión realizada por las Diputaciones Provinciales respecto de los servicios de asistencia domiciliaria, ejercicio 2003.

Las relaciones justificativas de las facturas, en las que deben constar los datos de los usuarios que los recibieron, son incompletas en la Diputación Provincial de Ávila, Burgos y Zamora.²¹

²¹ Párrafo modificado en virtud de la alegación presentada por la Diputación Provincial de Valladolid.

IV. RECOMENDACIONES

IV.1. AYUDA A DOMICILIO

Sin perjuicio de la necesidad de que las Diputaciones Provinciales efectúen todas aquellas actuaciones necesarias para corregir los incumplimientos señalados en el informe, se considera conveniente que aquéllas tomen en cuenta las siguientes recomendaciones:

1.- Las Diputaciones Provinciales de Ávila, Palencia y Soria deben iniciar un expediente de contratación para la gestión del servicio público de ayuda a domicilio, en el que se realice un adecuado proyecto de explotación que elimine las diferencias existentes en la actualidad entre las horas contratadas y las reales. ([Apartado III.2](#))

2.- La gestión adecuada del servicio de ayuda a domicilio debe completarse con actuaciones de control y seguimiento a posteriori sobre los propios usuarios, a fin de asegurar no solo la efectiva ejecución del contrato sino, además, la calidad de la prestación del servicio. ([Apartado III.2](#))

IV.2. TELEASISTENCIA

1.- Iniciar sin demora un expediente de contratación para la gestión del servicio público de teleasistencia. ([Apartado II.2.](#))

2.- Regular las condiciones de prestación del servicio público, ([Apartado II.2.](#)) , lo que redundará en una mayor garantía para la administración y los administrados de la correcta prestación del mismo.

Palencia, 4 de octubre de 2007

EL PRESIDENTE

Fdo: Pedro Martín Fernández