

III. Otras disposiciones

CORTES GENERALES

9121 *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 Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas ha examinado el Informe de fiscalización de la gestión contractual realizada por las Diputaciones Provinciales, ejercicio 2002, respecto de los servicios de Asistencia Domiciliaria, que ha sido aprobado sin modificaciones, al no haberse presentado propuestas de resolución.

Se dispone su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», tal como previene la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de marzo, del Tribunal de Cuentas.

Palacio del Congreso de los Diputados, 5 de abril de 2006.—El Presidente del Congreso de los Diputados, Manuel Marín González.

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN CONTRACTUAL REALIZADA POR LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES, EJERCICIO 2002, RESPECTO DE LOS SERVICIOS DE ASISTENCIA DOMICILIARIA

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los arts. 12 y 14.1 de la misma

disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en sesión de 25 de enero de 2005, el informe de fiscalización de la Gestión contractual realizada por las Diputaciones Provinciales, ejercicio 2002, respecto de los servicios de Asistencia Domiciliaria. Asimismo, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento, ha acordado su elevación a las Cortes Generales, para su tramitación parlamentaria y al Pleno de las Entidades Locales correspondientes.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
 - 1.1 Ámbito material de la fiscalización: servicio de asistencia domiciliaria
 - 1.2 Ámbito temporal y territorial de la fiscalización
 - 1.3 Trámite de alegaciones
2. NORMATIVA APLICABLE
 - 2.1 Análisis general
 - 2.2 Análisis particular de la normativa autonómica
3. MODALIDADES DE GESTIÓN DEL SERVICIO DE ASISTENCIA DOMICILIARIA UTILIZADOS POR LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES DURANTE EL EJERCICIO FISCALIZADO
 - 3.1 Gestión mediante contrato
 - 3.2 Gestión mediante consorcios
 - 3.3 Gestión mediante convenios de colaboración
4. CONTRATOS Y CONVENIOS VINCULADOS A LA ASISTENCIA DOMICILIARIA
 - 4.1 Contratos de asistencia domiciliaria en vigor o suscritos por las diputaciones provinciales durante el ejercicio de 2002
 - 4.2 Convenios suscritos para la prestación del servicio social de teleasistencia
5. CONCLUSIONES
 - 5.1 La heterogeneidad de la normativa autonómica reguladora de los servicios sociales objeto de la contratación analizada
 - 5.2 La normativa autonómica y el ejercicio de competencias en materia de Servicios Sociales por las Diputaciones Provinciales
 - 5.3 Contratos de Ayuda a Domicilio
 - 5.4 Convenios de Teleasistencia
6. RECOMENDACIONES

ANEXO

fico —ubicado en el domicilio de los usuarios y en el Centro de Atención, atendido por personal específicamente preparado, para que en caso de crisis de angustia y soledad, caídas, emergencias sanitarias etc., puedan acudir, con sólo presionar el pulsador que llevan consigo, entrar en comunicación verbal «manos libres» con el Centro, a efectos de que éste dé respuesta adecuada por sí mismo o movilizando otros recursos humanos o materiales, a tales situaciones.

Esta diversidad del desarrollo normativo autonómico precisa de una sucinta exposición individualizada, por lo que se dedica a ello un apartado específico, pues incide directamente en el contenido, calificación y grado de implantación de los Servicios entre los que se articula el de Asistencia Domiciliaria, así como en la intensidad de la participación de las Entidades Locales en su ordenación y prestación.

1.2. Ámbito temporal y territorial de la fiscalización

El procedimiento fiscalizador se ha extendido a todas las Diputaciones Provinciales y Forales que han realizado durante el ejercicio de 2002 distintas modalidades de gestión del servicio de Asistencia Domiciliaria, concretamente Alicante, Alava, Almería, Avila, Badajoz, Barcelona, Burgos, Cáceres, Castellón, Huesca, Jaén, La Coruña, León, Lugo, Orense, Málaga, Palencia, Pontevedra, Salamanca, Segovia, Soria, Teruel, Valencia, Valladolid, Zamora y Zaragoza, habiéndose tomado en consideración períodos anteriores y posteriores a aquél, en aquellos casos en que se ha estimado necesario al afectar directamente a la citada gestión.

1.2.1 Objetivos y alcance de la Fiscalización

En virtud de lo previsto en el artículo 9 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (L-OTCu), los objetivos fijados para la fiscalización de la gestión efectuada por las Diputaciones Provinciales en relación con el servicio de Asistencia Domiciliaria son los siguientes:

- a) Verificar y analizar la existencia de criterios de actuación, normas internas de procedimiento, delegaciones de funciones o apoderamientos previstos en el desarrollo de la actividad objeto de la fiscalización así como en materia de ordenación de pagos y facturación, comprobando que el régimen de autorizaciones y la actuación de los órganos de contratación respecta las limitaciones legales y estatutarias y que se ajusta a los criterios y procedimientos establecidos por la Diputación Provincial.
- b) Verificar y analizar el cumplimiento de la normativa aplicable y, en particular, el cumplimiento de los requisitos de publicidad y concurrencia. Para ello se ha analizado el modo en el que cada una de las Diputaciones Provinciales ha promovido la concurrencia y

1.1.2 Concepto y Contenido

La titularidad de la asistencia social externa, considerada en el sentido expuesto, ha sido asumida por la totalidad de las Comunidades Autónomas, con distintas terminologías —Asistencia y Bienestar Social; Bienestar Social y Servicios Sociales; Asistencia, Bienestar Social y desarrollo comunitario; Asistencia Social y Servicios Sociales; Asistencia y Beneficencia sociales o, simplemente Asistencia Social— y con un desarrollo normativo que difiere sustancialmente en cada una de ellas.

Este servicio al que, igualmente, se atribuyen distintas denominaciones en la normativa autonómica —Asistencia Domiciliaria, atención domiciliaria, atención o asistencia en el hogar etc.— es considerado, salvo alguna excepción, como un servicio denominado de base, comunitario o de atención primaria frente a los denominados servicios especializados, que son aquellos que requieren tratamientos particulares o técnicamente complejos o prestaciones específicas que no pueden resolverse a través de aquéllos. De forma generalizada este servicio de base, tiene como objetivo prevenir situaciones de crisis personal y familiar, mediante una serie de atenciones de carácter doméstico, social, de apoyo psicológico y rehabilitador, a los individuos o familias que se hallen en situaciones de especial necesidad, para facilitar la autonomía personal en el medio habitual, actuando tanto a nivel asistencial como a nivel rehabilitador y preventivo.

Respecto al contenido atribuido por la distinta normativa autonómica se aprecian diferencias, si bien, igualmente, se pueden señalar las dos prestaciones o alternativas más utilizadas que son la Ayuda a Domicilio y la Teleasistencia, cuyo concepto y contenido en términos generales es el siguiente:

- a) El Servicio Social de Ayuda a Domicilio constituye una intervención profesional de naturaleza asistencial y preventiva mediante las siguientes prestaciones:
 - Prestaciones domésticas que se realizan de forma cotidiana en el hogar relacionadas con la alimentación, vestido, limpieza y mantenimiento de la vivienda.
 - Prestaciones de carácter personal, que incluye actividades relativas a facilitar apoyo social y afectivo, tales como compañía, higiene personal, acompañamiento a gestiones, y apoyo a la movilización dentro del hogar.
 - Prestaciones familiares, consistentes en atenciones psicológicas, socio-educativas, rehabilitadoras y de apoyo a estructuración familiar.
- b) La Teleasistencia es un Servicio Social dirigido a personas mayores y/o discapacitadas, que no necesitan de atención permanente o presencia de otras personas, para que a través de la línea telefónica con un equipamiento de comunicaciones e informático especí-

personas mayores y dependientes— se configuró durante mucho tiempo como una prestación de carácter benéfico a favor de personas dotadas de escasos recursos. Llegada a cabo por instituciones particulares y celestias y en fechas más recientes también por instituciones públicas, debiendo destacarse entre estas últimas a las Diputaciones Provinciales como pieza fundamental de ese antiguo régimen de Beneficencia, al tener atribuida por imperativo legal la competencia para el mantenimiento de centros tan característicos de aquél, como los Hogares Infantiles, Residencias de Ancianos u Hospitales de Beneficencia. Por el contrario, la asistencia social se dibuja hoy en día, dentro de la concepción más dinámica y progresista de acción social, como un entramado de prestaciones técnicas y económicas puestas a disposición de un amplio abanico de colectivos de la ciudadanía, imponiéndose como un derecho de los mismos a recibirla y una consecuente obligación de los poderes públicos a garantizar su recepción.

Dentro de este amplio concepto de asistencia social debe distinguirse el conjunto de prestaciones que quedan integrados en el ámbito de la Seguridad Social, que son de competencia estatal, del Sistema Público de Servicios Sociales que, como asistencia social externa a la Seguridad Social, se ha ido implantando con distintas características en las Comunidades Autónomas como consecuencia de la atribución de competencia efectuada por la Constitución Española. La principal diferencia entre ambos tipos de asistencia social, interna y externa, estriba, conforme señala la jurisprudencia constitucional, en que esta última se configura con un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social, que opera mediante técnicas distintas de ésta y cuyo sostenimiento queda al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios.

En el marco del sistema de servicios públicos constitutivos de la asistencia social externa, configurada en el sentido expuesto, ha cobrado especial importancia y necesidad el desarrollo del servicio de Asistencia Domiciliaria, cuya gestión constituye el objeto material de esta fiscalización, pues son varios los factores que han venido incrementándose en la sociedad actual que han llevado a articular una serie de medidas para promover, mantener o restablecer la autonomía del individuo o grupo familiar, con objeto de facilitar la permanencia en el medio habitual de vida y evitar situaciones de desarraigo y desintegración social —personas mayores, personas con discapacidad, menores etc.—. Los principales factores influyentes han sido los cambios demográficos habitados en los últimos años, como el envejecimiento de la población y la baja natalidad, la cronificación de las enfermedades, los cambios en la estructura tradicional de las familias y la cada vez más generalizada incorporación de la mujer a la vida laboral.

SIGLAS, ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

- AGE Administración General del Estado.
- BOPv Boletín Oficial de la Provincia.
- CCAA Comunidades Autónomas.
- CEAS Centros de Acción Social.
- DA Disposición Adicional.
- FEMP Federación Española de Municipios y Provincias.
- IMERSO Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.
- IMERSO Instituto de Mayores y Servicios Sociales.
- INSERSO Instituto Nacional de Servicios Sociales.
- IPAS Instituto Provincial de Asistencia Social.
- IPC Índice de Precios al Consumo.
- LCAP Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.
- LFTCu Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
- LHL Ley de Haciendas Locales.
- L-OTCu Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
- LRBRL Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
- LRIAPPAC Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- TRLCAP Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- TRRL Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
- SADs Servicios de Asistencia Domiciliaria.

1. INTRODUCCIÓN

La realización de este procedimiento de fiscalización se efectúa a iniciativa del propio Tribunal de Cuentas, de conformidad con lo previsto en el Programa de Fiscalizaciones para el año 2004, aprobado por el Pleno del Tribunal en su reunión celebrada el 17 de diciembre de 2003, en los términos y extensión determinada por las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas de idéntica fecha.

1.1 Ámbito material de la fiscalización: Servicio de asistencia domiciliaria

1.1.1 Antecedentes

La Asistencia Social —de la que hoy en día resulta uno de los máximos y más crecientes exponentes el servicio de Asistencia Domiciliaria, en el ámbito de las

realizado la publicidad de la actividad fiscalizada, comprobando si se ajusta a los requerimientos legales. Se ha analizado tanto la forma de participación de asociaciones de entidades locales en la prestación del servicio como la acomodación de la actuación de éstas y de las Diputaciones al marco jurídico constituido por las Directivas Comunitarias.

c) Verificar y analizar la coordinación de la gestión y la sujeción a los restantes principios informantes de la actividad pública respecto de la materia objeto de fiscalización, en la actuación de las distintas Diputaciones, analizando para ello tanto el desarrollo temporal del procedimiento en sus diversas fases como el clausulado utilizado, en relación con cuestiones como la presencia de estudios y previsiones socio-económicas descriptivas de la realidad sobre la que se desea intervenir; de indicadores de eficacia de las políticas implementadas mediante estas actuaciones; la previa exigencia de constitución de garantías; la incorporación de previsiones relativas a la revisión de precios; la posibilidad de prórrogas o subcontratación y/o cesión, en su caso.

d) Verificar y analizar la eficiencia alcanzada por estas Diputaciones en la citada gestión contractual, comprobando el grado de ejecución y el cumplimiento de los contratos y convenios celebrados.

2.2. Trámite de alegaciones

1.3. Trámite de alegaciones

En cumplimiento del art. 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), los resultados de las actuaciones practicadas fueron remitidos a los Presidentes de las Diputaciones Provinciales y a quienes ostentaron dicho cargo durante el ejercicio de 2002, para que alegaran y presentaran los documentos y justificantes que estimasen pertinentes.

Dentro del plazo concedido presentaron alegaciones, documentos o justificantes, que se incorporan al Informe en virtud de lo dispuesto en el apartado 4 del mencionado art. 44 de la LFTCu. Las Diputaciones Provinciales de Almería, Ávila, Huesca, Jaén, León, Málaga, Palencia, Pontevedra, Salamanca, Soría, Valladolid, Zamora, la Diputación Foral de Álava y quien fue Presidente de la Diputación Provincial de Ávila durante el ejercicio fiscalizado. De ellas, tan sólo las alegaciones formuladas por las Diputaciones de Huesca, Soría, Palencia y Málaga han sido suscritas por los Presidentes correspondientes, aun cuando, en este último caso, la remisión no ha sido efectuada por él. La Diputación Provincial de Almería remite las alegaciones adoptadas por la Junta de Gobierno de la Diputación, según certificación que se acompaña. En los demás casos, las remisiones efectuadas por los Presidentes incorporan referencias a informes, expresamente asumido por el Presidente de la Diputación de Ávila, que se acompañan junto con diversa documentación, salvo en la Diputación Provincial de León en que la remisión es realiza-

da por quien dice suplir al titular de la Presidencia de la Diputación por ausencia de éste.

Tanto las alegaciones como, en su caso, los documentos y justificaciones que se acompañan de acuerdo con el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, han sido analizados y valorados por el Tribunal en todos aquellos aspectos relacionados con el objeto de la fiscalización. Los resultados de las actuaciones practicadas fueron remitidos en pesetas y en euros para facilitar la identificación de las operaciones, presentándose, no obstante, el Informe definitivo, únicamente, en euros.

Una vez vencido el plazo en su día conferido al amparo del art. 44 de citada Ley 7/1998, tuvo entrada en este Tribunal escrito de los Presidentes de las Diputaciones Provinciales de La Coruña y Segovia a los que se acompaña diversa documentación que ha sido objeto de examen y consideración.

2. **NORMATIVA APLICABLE**

2.1. Análisis general

En el ámbito europeo la intención de ir implantando las prestaciones sociales como derechos subjetivos de los ciudadanos comienza, fundamentalmente, a plasmarse en la Carta Social Europea, de 18 de octubre de 1961, ratificada por el Estado Español mediante Instrumento de 29 de abril de 1980 —arts. 13, 14, 15, 16 y 17— y más recientemente en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000 que establece en su art. 25, respecto al derecho de las personas mayores, que la Unión reconoce y respeta el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural y en su art. 34, relativo a la Seguridad Social y Ayuda Social, apartado 1 señala que la Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de Seguridad Social y Servicios Sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en casos de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales.

La Constitución Española de 1978 plasma en su artículo 41 la intencionalidad de concebir los Servicios Sociales como prestaciones de derecho a las que puedan acceder, con carácter universal, todos los ciudadanos en régimen de igualdad, dejando a un lado los discrecionales criterios benéfico-asistencialistas. Así, en su art. 9.2.º establece que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, desarrollándose a conti-

nuación la protección a ciertos colectivos o sectores de población, como la protección social, económica y jurídica de la familia (art. 39.1), de los hijos (art. 39.2), la protección a emigrantes (art. 42), la promoción de las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural (art. 48), la previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (art. 49), la suficiencia económica y el bienestar de las personas de la tercera edad mediante un sistema de Servicios Sociales que atienda sus problemas específicos (art. 50).

La atribución de la titularidad competencial sobre los Servicios Sociales integrados en la denominada asistencia social externa —distintos, por tanto, de los que forman parte del sistema de Seguridad Social— se establece a favor de las Comunidades Autónomas en el art. 148.1.20.º de la Constitución Española (CE) —Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: ...Asistencia Social—, sin concretar el contenido mínimo necesario de esta materia. La propia terminología utilizada «podrán asumir...» —por tanto con más o menos amplitud— posibilita que esta materia sea susceptible de desarrollos normativos diversos, que difieran sustancialmente en cada una de las Comunidades Autónomas.

Efectivamente, del análisis de la normativa autonómica aplicable a los Servicios Sociales, relacionada en el Anexo 1, resultan importantes diferencias en cuanto a su grado de implantación, contenido y calificación y, en concreto, respecto al servicio de Asistencia Domiciliaria, su diferente concreción de lugar a que en algunos casos el servicio de Teleasistencia no sea explícitamente citado como Servicio Social, o no se configure como servicio básico sino especializado no constitutivo de aquél, o a que en otros supuestos quede integrado como una prestación más del Servicio de Ayuda a Domicilio o que se considere una prestación complementaria de este último, bien independientes o bien integrantes del servicio general de Asistencia Domiciliaria.

En el mismo sentido, la descentralización territorial para la gestión y prestación del servicio no se efectúa de forma homogénea en todas las Comunidades Autónomas, lo que influye, necesariamente, en el papel que, al respecto, desempeñan o deben desempeñar las Diputaciones Provinciales en la materia.

2.2. Análisis particular de la normativa autonómica

Los aspectos más relevantes de la regulación autonómica, excluida la de aquellas CCAA uniprovinciales o insulares en las que no existen estas Entidades Locales, del servicio de Asistencia Domiciliaria y la atribución competencial que en la misma se realiza a las distintas entidades locales de los respectivos ámbitos territoriales, a efectos de contrastar la misma con la gestión efectivamente realizada, según resulta

de la información suministrada al respecto, son los siguientes:

2.2.1 Andalucía

El Sistema Público de Servicios Sociales, comprendido de aquellos recursos, actividades y prestaciones organizadas para la promoción del desarrollo de los individuos y grupos sociales, para la obtención de mayor bienestar social y una mejor calidad de vida, así como para la prevención y eliminación de la marginación social.

Los Servicios Sociales se estructuraron en Servicios Sociales Comunitarios y Servicios Sociales Especializados. Los primeros constituyen la estructura básica del Sistema y están dirigidos con carácter integral y polivalente —abarca distintos campos de actuación— a todos los ciudadanos, como primer nivel de actuación para el logro de unas mejores condiciones de vida de la población.

Dentro de las prestaciones integrantes de los Servicios Sociales Comunitarios se encuentra el Servicio de Ayuda a Domicilio, configurado como una prestación de carácter complementario y transitorio realizada, preferentemente, en el domicilio personal o familiar, que proporciona, mediante personal cualificado y supervisado, una serie de atenciones preventivas, formativas, asistenciales y rehabilitadoras a individuos y familias con dificultades para permanecer en su domicilio habitual.

Las actuaciones básicas que constituyen el Servicio de Ayuda a Domicilio son las actuaciones de carácter doméstico, personal, educativo, socio-comunitarias y ayudas técnicas y adaptativas del hogar, incluyéndose, específicamente, entre estas últimas la Teleasistencia¹.

Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la planificación, coordinación, supervisión y control de los Servicios Sociales, encomendándose su gestión a los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, a las Diputaciones Provinciales y, en su caso a la propia Comunidad Autónoma, a través del Instituto Andaluz de Servicios Sociales y, con carácter consultivo, a los Consejos Andaluz y Provinciales de Servicios Sociales.

Las Diputaciones Provinciales, con independencia de las legalmente atribuidas, por delegación de la Junta de Andalucía y en materia de Servicios Sociales, tienen las siguientes competencias: la gestión de los Servicios Sociales especializados de ámbito provincial y supra-municipal, la coordinación y gestión de los Servicios

¹ La Orden de 22 de octubre de 1996, de la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía que regula el Servicio de Ayuda a Domicilio como prestación básica y como prestación integrante de éste a la Teleasistencia establece como objetivos de la misma los siguientes: la conexión permanente entre el usuario y la central del sistema, la intervención inmediata en crisis personales, sociales o médicas, el apoyo inmediato a través de la línea telefónica, la movilización de los recursos necesarios que existan en la zona, servir de enlace entre el usuario y su entorno familiar y la actuación en el propio domicilio.

sean los Ayuntamientos, solos o mancomunados, los que se encarguen de organizar y gestionar los Servicios Sociales dentro de su ámbito territorial y en caso de imposibilidad dichas funciones serán ejercidas por la Comunidad Autónoma, a través del Instituto Castellano-Manchego de Servicios Sociales. Las Diputaciones Provinciales tan sólo actúan como representantes en el Consejo Castellano-Manchego de Servicios Sociales, órgano consultivo y asesor que debe emitir previa y preceptivamente informe no vinculante sobre determinadas actuaciones en esta materia.

Los Servicios Sociales se prestan en dos modalidades, Servicios Sociales Generales, entre los que se encuentran los Servicios de Ayuda a Domicilio⁴, y los Servicios Sociales Especializados. Los primeros se llevan a cabo por personal especializado en la materia de que se trate y, prioritariamente, por asistentes sociales y diplomados en Trabajo Social.

Respecto a la financiación, la Comunidad consignará anualmente en sus Presupuestos las cantidades necesarias para sufragar los gastos derivados de los servicios prestados por ella así como los prestados por los Ayuntamientos, entes supramunicipales y entidades sin ánimo de lucro. Los Ayuntamientos que consignan cantidades por importe no inferior al 5 por 100 de su Presupuesto, para Servicios Sociales, gozarán de preferencia en la concesión de ayudas y subvenciones de la Comunidad.

2.2.5 Cataluña

Se definen los Servicios Sociales como el conjunto de actividades organizadas que, mediante la intervención de personal preparado y con el apoyo de equipamientos y recursos adecuados, se orientan a promover los medios para la prevención de la marginación, así como a promover la prestación de apoyo personal, de información, atención y ayuda a todos los ciudadanos y colectivos, especialmente aquellos con dificultades de desarrollo e integración en la sociedad, de falta de autonomía personal, de disminuciones físicas, psíquicas o sensoriales, de problemas familiares o de marginación social.

El Sistema Catalán de Servicios Sociales se estructura funcionalmente en Servicios Sociales de atención primaria y Servicios Sociales especializados. Los Servicios Sociales de atención primaria constituyen el punto de acceso inmediato y primer nivel del citado sistema y el más cercano al usuario y a los ámbitos familiar y social. Se prestan mediante equipos multiprofesionales, cuyo ámbito de actuación es el área básica de Servicios Sociales, zonificada según la programación de cada administración competente. Formando

⁴ Tras la Orden de 26 de diciembre de 2003 de la Consejería de Bienestar Social, se considera que el servicio de asistencia domiciliar está constituido por los servicios de Ayuda a Domicilio y de Teleasistencia.

• Promover la participación de la iniciativa privada sin ánimo de lucro, en la prestación de los Servicios Sociales.

• Coordinar los Servicios Sociales municipales a fin de asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial.

• Establecer la programación provincial en armonía con la regional.

• La cooperación y asistencia técnica, económica y jurídica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión de la acción social.

Se crea el Consejo Regional de Acción Social de Castilla y León que, para conseguir una mejor coordinación entre las diferentes entidades de la Región y articular la participación ciudadana, actúa como órgano consultivo, asesor, de propuesta y de coordinación. Entre otras entidades formaron parte del mismo los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales a través de la Federación Regional de Municipios y Provincias. Asimismo, se crean los Consejos Provinciales de Acción Social para la programación, coordinación e información en su ámbito de actuación, correspondiendo a las Diputaciones establecer su composición, organización y funcionamiento, si bien deben estar en todo caso representados, la Junta de Castilla y León, la Diputación, los Ayuntamientos de la provincia, los equipos de acción social y las entidades privadas de acción social.

Mediante Decreto de 1998 se regula la prestación social básica de Ayuda a Domicilio estableciendo unos parámetros mínimos para la ejecución de las competencias de los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y las Diputaciones Provinciales. Así, se determina el concepto, objetivos, perfil de los usuarios, contenido de la prestación etc. Destaca la determinación de un tiempo máximo de percepción de la prestación por los usuarios —dos horas diarias o cuatro semanales y seis horas semanales en caso de atenciones de exclusivo carácter doméstico— con posibilidad en casos debidamente justificados de ampliación limitada, así como el régimen financiero que incluye la participación de los usuarios.

2.2.4 Castilla-La Mancha

Se configura como Servicio Público de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, articulado mediante un sistema de Servicios Sociales, integrador del conjunto de actividades que tienden a la prevención, eliminación y tratamiento de las causas que conducen a la marginación e inadaptación sociales, al tiempo que favorecen y garantizan el pleno y libre desarrollo de la persona y los grupos sociales dentro de la sociedad, promoviendo su participación en la vida ciudadana. No obstante, uno de los principios inspiradores de este servicio público es la descentralización lo que conlleva a que en la medida de lo posible, y mediante convenios,

Implícitamente, se puede considerar incluida la Asistencia Domiciliaria dentro de los Servicios de Base —como servicio de implantación potestativa para los Ayuntamientos, de conformidad con el art. 11 de la precitada Ley²— señalándose que reglamentariamente se establecerán los procedimientos de constitución y renovación, así como las normas mínimas para su funcionamiento. No obstante se prevé la posibilidad de que los servicios que puedan crear los Ayuntamientos sean susceptibles de contraprestación económica por parte de los usuarios.

2.2.3 Castilla y León

Respecto al conjunto de Servicios Sociales, la normativa autonómica hace referencia al sistema de Acción Social como aquel cuyos objetivos consisten en promover la solidaridad, el desarrollo libre y pleno de la persona, la igualdad de los individuos en la sociedad, la prevención y eliminación de las causas que conducen a la marginación y facilitar los medios para la integración y desarrollo comunitario, así como el bienestar social del ciudadano y grupos sociales.

Este sistema se articula en dos niveles que son los servicios básicos y los servicios específicos. Los primeros, entre los que se encuentra las Ayudas a Domicilio a los individuos o familias que lo necesiten, son gratuitos para los usuarios, con carácter polivalente y van dirigidos a todos los ciudadanos y colectivos sin distinción. Se estructuran en Centros de Acción Social (CEAS) que desarrollan su acción en un ámbito territorial concreto, correspondiendo a los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes establecer las zonas existentes en su término municipal y a las Diputaciones las del resto del territorio provincial, tras la ratificación de la Comunidad Autónoma. El personal de los CEAS depende laboral o funcionalmente de la correspondiente Corporación Local³.

Se regulan de forma específica las competencias de las Diputaciones Provinciales en el sistema de Acción social. Así, las Diputaciones, en su ámbito territorial, con vinculación a la planificación regional y sin perjuicio de las obligaciones y competencias municipales, asegurarán el acceso de todos los ciudadanos a los Servicios Sociales y fomentarán la animación comunitaria, ejerciendo las competencias que les atribuye la legislación del Estatuto y las que, entre otras, se señalan a continuación:

• Crear, organizar y gestionar los servicios básicos y específicos de ámbito provincial o supramunicipal.

² El art. 11 de la Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la acción Social establece que, teniendo en cuenta las circunstancias del marco comunitario que les sea propio, los municipios podrán establecer y gestionar otros servicios cuyo ámbito de aplicación global les confiera carácter comunitario, tales como: Atenciones domiciliarias, Servicios preventivos, de cooperación y de inserción social y Servicios de convivencia.

³ En este sentido se determina normativamente el personal encargado de prestar estos servicios e incluso la formación mínima de los Auxiliares del Servicio de Ayuda a Domicilio.

Sociales comunitarios y especializados de ámbito local en los municipios de hasta 20.000 habitantes y la ejecución y gestión de los programas y prestaciones económicas que pudiera encomendarse el Consejo de Gobierno, todo ello dentro de la planificación autonómica general.

El Servicio de Ayuda a Domicilio se financiará con las aportaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de las Corporaciones Locales respectivas y de los propios usuarios. La cofinanciación de tales servicios por parte de la Junta de Andalucía con los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y las Diputaciones Provinciales, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Orden de 2 de enero de 2001, se acordará en el marco de los Convenios a suscribir, respectivamente, por los Alcaldes y Presidentes de las ciudades Corporaciones. Tras el dictado del Decreto 203/2002, de 16 de julio, se establecen unos criterios objetivos de distribución de los créditos presupuestarios destinados a los Servicios Sociales Comunitarios, acordando la Consejería competente la distribución de los créditos entre las Entidades Locales, ordenándose su abono en concepto de transferencias de financiación.

2.2.2 Aragón

Se configuran los Servicios Sociales como el conjunto de prestaciones y recursos que tienen por objeto dar respuesta a la persona o colectivo que no puede ver atendidas sus necesidades más primarias —alimentación etc.— en el marco de su unidad básica de convivencia por carencia o limitaciones de la misma, tanto se trate «de una persona de la tercera edad, de un menor, un joven, una mujer, un disminuido físico, psíquico o sensorial o cualquier otra persona», en la dicción del preámbulo de la Ley 4/1987, de la Cortes de Aragón, sobre Ordenación de la Acción Social.

Dichos servicios se clasifican en servicios de base o comunitarios y servicios especializados, dirigidos a un sector específico de la población. Los servicios de base constituyen la estructura básica de la acción social, pese a no concretarse cuáles son los que se prestan y su contenido, correspondiendo, de forma indelegable, su gestión a los ayuntamientos, comarcas y entes supramunicipales que se constituyan para tal fin. Esta atribución competencial efectuada por la normativa autonómica deriva de la previa asunción por la Comunidad Autónoma de Aragón de las competencias que en esta materia venían financiando las Diputaciones Provinciales, las cuales, a partir de 1987—fecha de la Ley autonómica de Acción Social— tienen como únicas competencias la cooperación, ayuda técnica y económica a los municipios para la prestación de los servicios, mediante ayudas y subvenciones, debiendo consignar anualmente en su presupuesto las cantidades necesarias para ello, así como su participación en el Consejo Aragonés de Bienestar Social.

baremos establecidos en función de la situación socio-económica de los mismos.

Dentro de los Servicios de Base se encuentra el Servicio de Ayuda a Domicilio, de competencia municipal, consistente en una serie de atenciones a las personas o familias que lo necesitan por no poder realizar en su domicilio sus actividades habituales, debido a situaciones de especial necesidad, con finalidades preventiva, asistencial e integradora. Tales atenciones consisten en ayudas de carácter doméstico, personal, de apoyo social y educativo y ayudas técnicas y adaptaciones del hogar, entre las que se encuentra la Teleasistencia.

2.2.7 Galicia

El Sistema Integrado de Servicios Sociales en Galicia, como Servicio Público de la Comunidad Autónoma, está orientado a la prestación programada de atenciones y servicios que posibiliten la mejora de la calidad de vida y la participación de personas y grupos, especialmente de aquellos que sufren algún tipo de carencia, marginación o desatención, así como a la prevención y eliminación de las causas que provocan tales situaciones. En cuanto Sistema Integrado, al decir del preámbulo de la Ley 4/1993, de 14 de abril, del Parlamento de Galicia, cada uno de los aspectos regulados forma parte de un todo interdependiente y coordinado, lo que posibilita una integración funcional de la que depende la eficacia global del sistema. En su condición de Servicio Público se configura como un derecho para quienes se encuentran en situación de demandarlo, sin que esta consideración excluya la iniciativa privada, continúa el preámbulo, antes bien la fomenta como una parte más del sistema.

El Sistema de Servicios Sociales se estructura en niveles de atención y áreas de actuación. Los primeros se definen en función de la territorialidad, así como de la intensidad, complejidad y especificidad de la prestación y se constituyen por los Servicios Sociales de atención primaria y los Servicios Sociales especializados. Los servicios de atención primaria están dirigidos al conjunto de la población de un ámbito geográfico determinado, a través de una serie de programas entre los que se encuentra el Programa de Ayuda en el hogar, consistente en un conjunto de prestaciones de carácter doméstico, personal, familiar y técnicas entre las que se encuentra la Teleasistencia.

La competencia para la creación y gestión de los Servicios Sociales de atención primaria corresponde a los Ayuntamientos, por sí o asociados, que deben distribuir los servicios de forma homogénea atendiendo al criterio de la proximidad a los usuarios.

Corresponde a las Diputaciones Provinciales garantizar la prestación integral y adecuada de los Servicios Sociales de atención primaria en la totalidad del territorio provincial, proporcionar apoyo económico, técnico y jurídico especialmente a los Ayuntamientos y agrupaciones de municipios de menos de 20.000 habitantes,

Finalmente, respecto a la financiación de los Servicios Sociales de atención primaria, los municipios deben sufragar el coste de las prestaciones atribuidas como propias conforme a su capacidad presupuestaria, excepto los de más de 20.000 habitantes que deberán consignar en sus presupuestos las cantidades necesarias para la cobertura total de dicho coste. La Generalidad podrá cofinanciar estos servicios mediante conciertos y convenios de cooperación o colaboración y a través de subvenciones a fondo perdido otorgadas mediante convocatoria pública. Además estos servicios se pueden sujetar a precios públicos como contraprestación de su coste cuando exista capacidad económica de los beneficiarios, sin que nadie pueda quedar excluido de la prestación por insuficiencia o carencia de medios y sin que la calidad del servicio y la prioridad a la atención de los casos puedan quedar determinados por la existencia de contraprestación.

2.2.6 Extremadura

El Servicio Público de Servicios Sociales tiene como objeto conseguir un bienestar básico para todos los ciudadanos de la Región, mediante un conjunto de actuaciones que tiendan a la prevención y eliminación de las causas que conducen a la marginación, así como favorecer el total y libre desarrollo de la persona dentro de la sociedad, promoviendo su participación activa en la vida social y política de Extremadura.

La competencia en esta materia atribuida por la Constitución a las Comunidades Autónomas lleva a que la Comunidad de Extremadura, en virtud del principio de descentralización, uno de los principios inspiradores en la materia, transfiera la gestión de la mayor parte de los mismos a los Ayuntamientos o Mancomunidades, si bien mantendrá la competencia para gestionar aquellos servicios cuya eficacia pudiera resultar menoscabada de ser transferidos o que por sus características no hagan posible la gestión directa por parte de las citadas entidades locales. Respecto a las Diputaciones Provinciales, no se les atribuye como competencia la gestión de estos servicios, si bien se les atribuye como propias las de asesoramiento técnico a los entes públicos en esta materia, así como la financiación de los servicios gestionados por los Ayuntamientos y Mancomunidades de su ámbito territorial, consignándose anualmente en sus presupuestos las cantidades destinadas a tal finalidad.

Los Servicios Sociales se estructuran en Servicios Sociales de Base, que son aquellos que bajo responsabilidad pública o de iniciativa social y con carácter global y polivalente tienen como finalidad la mejora de la calidad de vida de la Comunidad; y Servicios Sociales especializados, dirigidos a colectivos concretos y que actúan en el ámbito de las áreas previstas o que pueden preverse legalmente. El objetivo último fijado en la normativa autonómica es llegar a la gratuidad total de los Servicios Sociales, si bien hasta que esto resulte posible, se establece la contribución de los usuarios mediante precios que se fijarán con arreglo a

servicio como de los correspondientes recursos económicos.

• El procedimiento del traspaso culmina con la emanación de sendos Decretos por el Gobierno de la Generalidad, mediante los que aprueba la propuesta de la Comisión Mixta, respecto del servicio correspondiente.

• La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 48/2004, de 25 de marzo de 2004 ha declarado la inconstitucionalidad del art. 12 de la citada Ley autonómica 5/1987 al resolver la cuestión de inconstitucionalidad planteada contra el precepto regulador de la financiación de los servicios traspaados. Limitado el núcleo del litigio al citado art. 12, indica el Tribunal que «la obligación impuesta a las Diputaciones Catalanas de financiar con sus ingresos corrientes servicios inherentes a competencias cuya titularidad plena han sido traspaadas a la Comunidad Autónoma, establecido por el art. 12 de la citada Ley autonómica 5/1987 constituye una medida no comprendida en el bloque de constitucionalidad», mediante la que se persigue que los Entes Locales financien competencias que les son ajenas, aquellas que ha asumido la Generalidad, lo que vulnera la autonomía local. El apartado 13 de los fundamentos jurídicos recoge la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las comarcas, configurándolas como Entidades Locales con un alto grado de interiorización autonómica y carentes de autonomía constitucionalmente garantizada; correspondiendo a las Comunidades Autónomas, con cargo a sus presupuestos, proveerlas de recursos financieros (STC. 233/1999). Concluye el Tribunal Constitucional que el citado art. 12 vulnera la autonomía local en su vertiente económica, dejando a salvo de la nulidad —en aras de la seguridad jurídica— las resoluciones administrativas firmes en cuya virtud las Diputaciones Provinciales hubieren efectuado transferencia de recursos a la Generalidad.

• La Ley autonómica 26/1991, de 13 de diciembre, es la Ley sectorial en materia de Asistencia Social emanada del Parlamento Catalán, por la que se regula la transferencia de competencias de las Diputaciones Provinciales a la Generalidad y a los Consejos Comarcales y en virtud de la cual asumen las competencias ejercidas por aquellas en materia de servicios y asistencia sociales, si bien su efectividad queda supeditada a la finalización del procedimiento reseñado en la Ley 5/1987.

• El 15 de noviembre de 1993 el Pleno de la Comisión Mixta acuerda aprobar la Propuesta de traspaso de los servicios, medios y recursos de las Diputaciones Provinciales de Gerona y Lérida en materia de asistencia y Servicios Sociales.

• El procedimiento de traspaso de competencias en esta materia respecto a las Diputaciones señaladas finaliza con la aprobación del Decreto 57/1994 por el Gobierno de la Generalidad.

No consta se haya realizado igual traspaso en esta materia respecto a las Diputaciones de Barcelona y Tarragona.

parte de los Servicios Sociales de atención primaria se encuentra el servicio de atención domiciliar que se puede complementar con otras modalidades de atención como la Teleasistencia⁵.

El Sistema Catalán de Servicios Sociales se estructura territorialmente en áreas básicas, sectores comarcales, sectores regionales y ámbito territorial de Cataluña. Así, la competencia, en el ejercicio fiscalizado, para la gestión de los Servicios Sociales de atención primaria y, por tanto de atención domiciliar, sin referencia al servicio de Teleasistencia (Véase nota pie de página 5), corresponde a los municipios de más de 20.000 habitantes o al conjunto de municipios de hasta este límite de población que se integran en una comarca o tienen capacidad para prestar los mismos, constituyendo de todos ellos las citadas áreas básicas.

Respecto a las Diputaciones Provinciales procede efectuar un análisis más amplio de las fases, a través de las cuales, las distintas normas autonómicas han ido transfiriendo a la Generalidad las competencias que aquellas venían desempeñando sobre esta materia. A tales efectos, debe señalarse lo siguiente:

• La Ley autonómica 5/1987, de 4 de abril, regula el Régimen provisional de las competencias de las Diputaciones Provinciales que se ordenará a través de dos medidas: La atribución de competencias de las Diputaciones a las comarcas y a la Generalidad cuando así lo exija la naturaleza de los servicios afectados y el establecimiento de los instrumentos de coordinación de las competencias de las Diputaciones Provinciales.

• El sistema para proceder al traspaso de competencias de las Diputaciones a la Generalidad y a las comarcas —respetándose, en todo caso, el núcleo esencial de la autonomía provincial y sus competencias de cooperación jurídica, económica y técnica a las que se refiere la LRBRL— exige, en primer término, que el Parlamento de Cataluña proceda a dictar leyes sectoriales para efectuar la redistribución competencial y una vez promulgadas las referidas leyes autonómicas determinantes de la concreta transferencia, y por virtud de las cuales se procede a modificar el régimen de titularidad de las competencias del ente provincial, se pasa a una segunda fase o momento, consistente en el denominado traspaso de servicios, que se articula y hace efectivo por un órgano ad hoc, denominado Comisión Mixta de traspaso de servicios y recursos de las Diputaciones a la Generalidad y a los consejos comarcales (compuesta por representantes de la Generalidad, de las Diputaciones catalanas y de los Consejos comarcales, según Decreto 197/1988, de 1 de agosto y Decreto 72/1990, de 5 de marzo), quien efectúa la propuesta de traspaso tanto de los medios personales y materiales afectos al

⁵ El contenido y concepto de los servicios de atención domiciliar y Teleasistencia se ha efectuado con arreglo a lo señalado en el Decreto 27/2003, de 21 de enero de la Generalidad de Cataluña, pues con anterioridad ninguna norma autonómica de servicios sociales regulaba con dicha concreción estos servicios.

siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule.

A continuación se exponen los rasgos generales de las diversas modalidades utilizadas por las Diputaciones provinciales para la gestión indirecta del servicio, sea mediante contrato, consorcio o mediante convenio.

3.1 Gestión mediante contrato

El tipo contractual utilizado para la gestión del Servicio de Ayuda a Domicilio por las Diputaciones Provinciales y Foral que la prestan⁵, con excepción de las de Almería, Málaga y Salamanca, es el de Gestión de Servicios Públicos, regulado en los artículos 154 a 170 del TRLCAP, mediante la modalidad de concesión en todos los casos salvo en Ávila, donde no se indica expresamente. A través de este tipo contractual la Administración gestiona indirectamente los servicios de su competencia, siempre que tengan un contenido económico que los haga susceptibles de explotación por empresarios particulares, conservando, en todo caso, los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha de los servicios, que se regirán por lo dispuesto en la Ley y por las disposiciones especiales del respectivo servicio.

De acuerdo con la normativa citada, antes de proceder a la contratación de un Servicio Público deberá haberse determinado su régimen jurídico básico que atribuya las competencias administrativas, que determine el alcance de las prestaciones en favor de los administrados y que declare expresamente que la actividad que se trata queda asumida por la Administración respectiva como propia de la misma, expresando el contrato con claridad el ámbito de la gestión, tanto en el orden funcional, como en el territorial. Sin embargo, tan solo, las Diputaciones de Almería, Alava, Burgos, Soria y Valladolid, consta que han regulado el Servicio, manifestándolo asimismo la Diputación Provincial de León, mediante el oportuno Reglamento y, las de Soria, Alava, Burgos Segovia y Palencia también aspectos relativos a la financiación del servicio. Por otro lado, la Diputación de Zamora fue la única que incorporó al expediente un Proyecto de explotación con los aspectos técnicos, administrativos y jurídicos del servicio en los términos previstos en los artículos 158.1 del TRLCAP y 183 del Reglamento de la LCAP.

Finalmente las Diputaciones provinciales de Almería, Málaga y Salamanca, optaron por calificar el contrato como de Servicios y no de Gestión de Servicio Público e

La normativa autonómica atribuye, entre otras funciones, la titularidad y gestión de los Servicios Sociales generales y de los especializados que, por su ámbito territorial les corresponda, a las Entidades Locales Municipales, Comarcas y Entidades Supramunicipales. Corresponde a las Diputaciones Provinciales la cooperación y ayuda técnica y económica a los municipios en el ejercicio de sus funciones y asegurarán y fomentarán en el marco de planificación del Consell, el acceso en los municipios inferiores a 10.000 habitantes de todos los ciudadanos a los Servicios Sociales.

Respecto a la financiación, el Plan de Servicios Sociales de la Generalidad establecerá las condiciones de concertación económica plurianual entre ésta y las entidades locales, para el desarrollo de los Servicios Sociales Generales y Especializados gestionados por ellas, consignando en sus presupuestos los créditos necesarios. Asimismo, las Entidades Locales consignarán en sus presupuestos respectivos los créditos necesarios para sufragar las prestaciones que, en esta materia, figuren en el ámbito de sus competencias.

En todo caso debe señalarse que los Servicios Sociales Generales son gratuitos por lo que no cabe contraprestación por parte de los usuarios, fijándose mediante Decreto del Gobierno Valenciano los importes de los precios públicos a satisfacer por los usuarios de los Servicios Sociales Especializados.

3. MODALIDADES DE GESTIÓN DEL SERVICIO DE ASISTENCIA DOMICILIARIA UTILIZADOS POR LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES DURANTE EL EJERCICIO FISCALIZADO

La actividad de las Diputaciones Provinciales, vinculada con la prestación del Servicio Social de Asistencia Domiciliaria —en el ámbito fijado para esta fiscalización⁷— de acuerdo con la información suministrada por las Diputaciones, no se ha efectuado mediante gestión directa del servicio público, salvo en el caso de la Diputación provincial de Castellón respectivamente la Teleasistencia, sino indirectamente, bien mediante la suscripción de contratos sujetos a la legislación de Contratos de las Administraciones Públicas y su Reglamento, bien mediante diversas actuaciones en el plano puramente convencional o a través de la figura consorcial.

En este sentido, el artículo 88 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, faculta a las Administraciones Públicas para la celebración de acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado,

Corresponde a las Diputaciones Forales garantizar la existencia de centros y servicios destinados a cuidar y asistir a las personas declaradas dependientes, programar los Servicios Sociales en su ámbito territorial de acuerdo con la planificación autonómica y municipal prevista y aportar las cantidades necesarias para garantizar a los Ayuntamientos o entes supramunicipales la financiación de aquellos servicios o programas complementarios aprobados por la respectiva Diputación.

Respecto a la financiación de los Servicios Sociales se efectuará con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de los Territorios Históricos, a los Presupuestos de los Ayuntamientos, a las contribuciones de los usuarios y cualquier otra aportación económica que pueda producirse. La colaboración financiera entre las distintas Administraciones se instrumentará a través de convenios de colaboración, contratos-programa o cualesquiera otra de las formas reguladas en la legislación vigente.

2.2.9 Comunidad Valenciana

El Sistema Público de Servicios Sociales se configuran por el conjunto de recursos, actuaciones y prestaciones que, para ayudar a las personas y grupos sociales a resolver sus problemas, mejorar su calidad de vida e integrarse, convenientemente, en la comunidad o entorno social, tienen como objetivos: la prevención, tratamiento y eliminación de cualquier causa o situación de marginación o desigualdad social, la coordinación de los recursos y de las iniciativas públicas y privadas y el fomento de la solidaridad y de la participación ciudadana en el campo de los Servicios Sociales.

El Sistema de Servicios Sociales se estructura en dos niveles de intervención, los Servicios Sociales Generales o Comunitarios y los Servicios Sociales Especializados.

Los Servicios Sociales Generales constituyen la estructura básica del Sistema, mediante la prestación de una atención integrada y polivalente, dirigida a toda la población, articulada a través de actuaciones preventivas, asistenciales y rehabilitadoras, a nivel primario, con carácter universal y gratuito. Les corresponde la programación, implantación y gestión de la intervención generalizada de atención primaria. Dentro de los servicios y programas que integran los Servicios Sociales generales, se encuentra el Servicio de Ayuda a Domicilio dirigido a prestar atención de carácter doméstico, psicológico, rehabilitador, social, personal y educativo, cuando la situación individual o familiar sea de especial necesidad, procurando la permanencia de la persona en su núcleo familiar o convivencial de origen⁶.

conforme a la planificación general de la Comunidad Autónoma en la materia, participar con ésta en la determinación de las necesidades a satisfacer y colaborar en la planificación y programación de los Servicios Sociales en general.

La financiación de los Servicios Sociales de atención primaria corresponde a las Diputaciones Provinciales y a los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, debiendo consignar en sus presupuestos los Ayuntamientos con población inferior a la señalada al menos un importe correspondiente al 6 por 100 de su presupuesto o del 4 por 100 en caso de asociación con otros municipios para la prestación de estos servicios. La Comunidad Autónoma, con condiciones y siempre dentro de las disponibilidades presupuestarias, podrá participar en la financiación atendiendo para la asignación de recursos, al esfuerzo presupuestario realizado por los municipios. Finalmente, se prevé la participación de los interesados en los términos indicados por las Administraciones Locales.

2.2.8 País Vasco

El Sistema de Servicios Sociales está constituido por el conjunto integrado de recursos, actividades, prestaciones y equipamientos de titularidad pública o privada concertada, dirigido a toda la ciudadanía, con el fin de prevenir y eliminar las causas de marginación social y desigualdad, promover la integración social de las personas y colectivos y favorecer el pleno y libre desarrollo de éstos, adecuándose al modelo actual de la sociedad.

El Sistema se estructura en Servicios Sociales de base y Servicios Sociales especializados. Los primeros constituyen la unidad básica del sistema y se configuran como unidades polivalentes y multidisciplinarias de actuación, entre cuyas funciones se encuentran prestar servicios o programas de convivencia mediante actuaciones de ayuda en el propio domicilio de la persona interesada, a fin de facilitar la permanencia en el mismo, bien paliando las carencias o discapacidades que limitan las posibilidades de desarrollo de una vida autónoma, bien mejorando las condiciones de convivencia familiar. A su vez, estas actuaciones de ayuda en el propio domicilio presentan dos modalidades: la Asistencia Domiciliaria —que consiste en la realización en el domicilio de tareas de carácter doméstico, de cuidado personal o de educación familiar— y el servicio técnico de Teleasistencia —que ofrece a los usuarios la posibilidad de acceder por vía telefónica, y con inmediatez, a los recursos comunitarios de la red socio-asistencial, en situaciones de emergencia sanitaria, social o de seguridad personal.

La normativa autonómica impone a todos los Ayuntamientos la obligación de crear, gestionar y reglamentar los Servicios Sociales de base, obligación que se extiende para los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes a la prestación de determinados servicios especializados.

⁷ No ha sido objeto de análisis la cooperación económica desarrollada por las Diputaciones Provinciales, en el seno de las competencias atribuidas por la LRBRL, mediante subvenciones a las entidades locales de su ámbito territorial.

⁶ A raíz de la Ley autonómica 11/2003, de 10 de abril, por la que se regula el Estatuto de las personas con discapacidad, pasan a configurarse, en este ámbito, como modalidades de los servicios sociales generales, la Asistencia Domiciliaria —en el sentido expuesto de la Ayuda a Domicilio— y la Teleasistencia.

⁵ Alava, Almería, Ávila, Burgos, Jaén, León, Málaga, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora.

pios aportar una cantidad por habitante y año o por unidad del servicio recibido y el resto del presupuesto se aportó por la Diputación Provincial.

3.3 Gestión mediante convenios de colaboración

Este medio de gestión es utilizado, fundamentalmente, para la gestión del servicio de Teleasistencia, y presenta una doble vertiente, la referida a la actividad desarrollada en el seno de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y la desarrollada en cada una de las concretas Diputaciones Provinciales.

En ninguno de los Convenios analizados, sea en uno u otro caso, consta referencia alguna a la existencia, en los términos del artículo 88 de la Ley 30/1992, de disposición que regule el alcance, contenido y régimen jurídico del Convenio correspondiente y a cuyo amparo se suscribe. Por otro lado, tampoco consta referencia alguna a la normativa reguladora de los Servicios Sociales, vigente al momento de su suscripción, y que previera esta modalidad de gestión de los servicios públicos.

3.3.1 Convenios FEMP-IMERSO

Por lo que respecta a la actividad desarrollada en el seno de la FEMP, una breve referencia resulta necesaria para una mejor comprensión de la actuación de las diversas Diputaciones en lo que parece una mera suscripción de un Convenio de Adhesión.

La FEMP suscribió el 20 de abril de 1993 un Convenio Marco con el entonces Instituto Nacional de los Servicios Sociales (IMERSO), posteriormente Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMERSO) y hoy Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) en orden al desarrollo de actuaciones dirigidas a conseguir la integración social y evitar el desarraigo, teniendo por objeto «desarrollar un programa en las Entidades Locales que lo soliciten para dar seguridad y posibilitar que mediante Teleasistencia Domiciliaria a las personas que por su avanzada edad, discapacidad, aislamiento o alto nivel de dependencia de terceros lo necesitan, para poder continuar viviendo en su propio domicilio» (cláusula primera) y que se concretarán en la suscripción de convenios con las Entidades Locales para la prestación del servicio.

• La participación del IMERSO se centra en la aportación económica de parte del programa, sin que en ningún caso la aportación supere el 65 por 100 del coste total de cada proyecto específico materializado en el correspondiente convenio de adhesión al Convenio Marco, ascendiendo a 7,10 millones de euros el importe de esta participación en el año 2000, de acuerdo con la información pública del Instituto.

• El Convenio prevé que sea la FEMP quien contrae la prestación del servicio de Teleasistencia con aquella empresa o Entidad que garantice la mejor calidad en

las mejores condiciones. La aportación económica del IMERSO (IMERSO) se realizará a la FEMP para que sea ésta quien realice directamente el pago a las empresas adjudicatarias, acordándose que las Corporaciones Locales adheridas al Convenio, abonen directamente a las empresas adjudicatarias las cantidades correspondiente al porcentaje que les corresponda por los servicios prestados a los usuarios de su ámbito.

• El control del adecuado desarrollo del proyecto, así como del seguimiento y evaluación de los resultados se atribuye a una Comisión compuesta por representantes de las entidades firmantes: IMERSO, FEMP y Entidad Local adherida.

• El Convenio se prorrogará anualmente, salvo denuncia de cualquiera de las partes efectuada dentro del último trimestre del ejercicio correspondiente.

EL 27 de octubre de 1999, la FEMP y el IMERSO, aprobaron unas denominadas Normas del Servicio de Teleasistencia Domiciliaria que atribuyen la selección de las empresas o entidades que deben desarrollarlo a la FEMP, a la que corresponderá promover la concurrencia de ofertas (cláusula 2) y desarrollar aspectos técnicos del Programa de Teleasistencia Domiciliaria IMERSO-FEMP, tales como el ámbito de los convenios de colaboración a suscribir con las Entidades Locales, la selección de los beneficiarios, modalidades de la prestación, los medios humanos a utilizar y características de los equipos técnicos.

Respecto a esta actuación debe resaltararse que:

• La Disposición Adicional Quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), prevé la creación de asociaciones de Entidades Locales, entre las que cabe incluir a la FEMP, cuyos fines serían la protección y promoción de los intereses comunes de las Entidades Locales, facultándolas en su apartado tercero —introducido por la Ley 11/1999, de 11 de abril— para, en el ámbito propio de sus funciones de promoción y protección de intereses, suscribir convenios con las Entidades Locales.

• El TRLCAP, en su Disposición Adicional Novena, tras la modificación operada por el artículo 61.6 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, contiene un nuevo apartado sexto, que excluye de la aplicación de la Ley de Contratos la prestación de servicios gratuitos que realicen las citadas asociaciones a las Entidades Locales.

• Así, a sensu contrario, por una parte, las asociaciones de Entidades Locales no pueden suscribir con ellas, convenios cuyo objeto fuera distinto a la protección y promoción de sus intereses y por otra, la prestación de servicios no gratuitos a las Entidades Locales realizadas por las asociaciones a que se refiere la mencionada DA 5.ª de la LRBRL, quedarían incluidas dentro del ámbito de aplicación del TRLCAP, en los términos del artículo 3.2 e incluso de la antigua Ley de Contratos del Estado, texto articulado aprobado por Decreto

923/1965, de 8 de abril, cuyo artículo 2.º.7 es similar al artículo 3.2 citado.

El Convenio queda sujeto a unas condiciones que dificultan su normal desarrollo. Por una parte, su objeto es el desarrollo de un programa y no la prestación de un servicio, de forma que en los posteriores convenios de adhesión o desarrollo, expresamente se hace constar por el IMERSO la vinculación a efectos presupuestarios con los proyectos de desarrollo de nuevas tecnologías; y por otro lado, pudieran viciarse las actuaciones posteriores de la FEMP con sus asociados al aborcarlos, contraviniendo la legislación contractual pública, a la suscripción de convenios en relación con la prestación del servicio de Teleasistencia, que incorporan la gestión del servicio mediante precio y a las que nos referimos a continuación.

3.3.2 Convenios IMERSO-FEMP-Diputaciones Provinciales

Las Diputaciones Provinciales, de Alicante, Badajoz, Cáceres, Castellón, Huesca, Jaén, León, La Coruña, Lugo, Orense, Pontevedra, Salamanca, Teruel, Valencia, Valladolid, y Zaragoza han comunicado al Tribunal haberse adherido al Convenio citado y recibir en el ámbito provincial los servicios que de aquí se desprenden. Otras, como las de Huelva y Córdoba, pese a haberlo suscrito, no se han hecho cargo del servicio, que es prestado por los Ayuntamientos, limitándose la Diputación a subvencionar a aquéllos que se incorporan al Convenio, por lo que resulta irrelevante a los efectos aquí expuestos.

Al tratarse de un Convenio al que las Entidades Locales pueden incorporarse y cuyo contenido se refleja en los diversos convenios suscritos por las Diputaciones Provinciales, con la única variación sustancial de los importes, precios y número de beneficiarios se exponen a continuación sus características generales, con independencia de su desarrollo individualizado en otro apartado de este informe.

La Diputación se adhiere al Convenio Marco mediante la suscripción junto con el IMERSO y la FEMP del correspondiente Convenio específico cuyo objeto es el de implantar un Proyecto de Servicio de Teleasistencia Domiciliaria en la provincia, con un coste del que la Entidad Local asume el 35 por 100 con cargo a sus propios fondos y, en su caso, a los de los usuarios del servicio. No consta informe de la intervención previa a la suscripción del Convenio, en los términos previstos en el art. 195 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

Se crea una Comisión de Seguimiento, con participación de las partes vinculadas por el Convenio, a la que se encomienda, además de las funciones previstas en el Convenio Marco, determinar el número de usuarios mensuales, fijar la empresa o entidad a contratar para la prestación del servicio así como su sustitución. Sin embargo, de la ausencia generalizada de documen-

4. CONTRATOS Y CONVENIOS VINCULADOS A LA ASISTENCIA DOMICILIARIA

4.1 Contratos de asistencia domiciliaria en vigor o suscritos por las Diputaciones Provinciales durante el ejercicio de 2002

De la totalidad de Diputaciones provinciales, tan sólo la Foral de Álava y las de Almería, Ávila, Burgos, Jaén, León, Málaga, Palencia, Salamanca, Soria, Segovia, Valladolid y Zamora han manifestado haber realizado contratos de esta índole, además de los Convenios suscritos con la FEMP y el IMSERSO a fin de prestar el concreto servicio Teleasistencia.

Las restantes Diputaciones provinciales han comunicado la realización de actividades vinculadas con esta fiscalización pero que, por su propia naturaleza, quedan excluidas de la misma al prestarse el servicio por los Ayuntamientos y no por ellas. Esta actividad de fomento se ha materializado, en la suscripción de Convenios con los Ayuntamientos de su ámbito provincial dirigidos a instrumentar la colaboración técnica o económica en la prestación por éstos de la Asistencia Domiciliaria, incluyendo o no la Teleasistencia, o mediante procedimientos dirigidos a subvencionar la ejecución municipal de estas actividades.

El análisis comparativo de la contratación objeto de fiscalización realizada por las Diputaciones provinciales citadas en el primero de los párrafos de este apartado, ponen de relevancia algunos aspectos comunes que deben ser destacados:

• La modalidad contractual utilizada no es única, resultando conceptualizado el contrato y sujeto a las reglas del TRLCAP y 196 a 236 de su Reglamento, en casi todos los casos salvo en el de la Diputación Provincial de Salamanca, donde el contrato fue calificado como de servicio y especial y en las de Almería y Málaga, donde fue calificado como contrato de servicios.

• La ausencia de Reglamentos de Servicio Público de Asistencia a Domicilio, salvo en las Diputaciones de Almería, Álava, Burgos, Soria y Valladolid, y en su caso León, debidamente aprobado por las Corporaciones, además de contravenir el contenido de los artículos 155.2 del TRLCAP y 56.2 de la LCAP, dificulta el exacto conocimiento por el usuario del alcance y contenido de su derecho, e imposibilita el control de la empresa concessionaria.

• No consta referencia alguna a la presencia de Ordenanzas fiscales relativas a la financiación de estos servicios en los términos establecidos por los artículos 158.1 del TRLCAP y 115.6.ª y 126.2 del Reglamento de Servicios de las Entidades Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, salvo en las Diputaciones de Álava, Burgos, Salamanca, Segovia y Soria.

• Es de destacar, asimismo, la ausencia de referencias a los sistemas baremados de revisión de precios

Convenio se transmite a la FEMP capacidad para la contratación del gestor de un servicio público municipal, desde el momento en que se asume como propia la decisión contractual por ella adoptada y las obligaciones con tercero que de allí derivan. En consecuencia, se está celebrando indirectamente 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.

Por todo ello, el procedimiento utilizado por las Diputaciones Provinciales para gestionar indirectamente este servicio público de Teleasistencia, contraviene tanto la DA 5.ª de la Ley de Bases de Régimen Local, que no permite considerar la gestión de servicios públicos dentro del ámbito de las funciones encomendadas a las asociaciones que allí se regulan, como el TRLCAP que incluye dentro de su ámbito de aplicación aquellos convenios que tienen por objeto la contratación de la gestión de esos servicios y, por tanto, los sujeta a los principios allí previstos, fundamentalmente los de concurrencia, transparencia y no discriminación.

3.3.3 Otros Convenios

Las Diputaciones provinciales de Ávila, Burgos, Palencia, Salamanca, Segovia, Valladolid y Zamora han suscrito Convenios dirigidos a la prestación de servicio de Teleasistencia directamente con la Entidad a la que encomiendan dicha prestación, resultando ajustados, por tanto, al Convenio anteriormente citado, salvo las Diputaciones Provinciales de Salamanca y Valladolid que también los suscribieron. Los Convenios a los que aquí nos referimos fueron suscritos desde el año 1993 y han venido prorrogándose sin solución de continuidad hasta el ejercicio 2002. La suscripción de estos Convenios, atendida la realidad de su objeto y al igual que acontece con los Convenios citados en el apartado anterior y con idénticas consecuencias, incorpora un contrato de gestión de servicio público que debió, en su día, sujetarse a los requisitos y exigencias propios del específico procedimiento contractual, previsto en la legislación entonces vigente, tal y como disponía el art. 2.7 del Decreto 923/1965 de 8 de abril, Texto Articulado de la Ley de Contratos del Estado, cuyo contenido resulta idéntico al actual artículo 3.d) del actual TRLCAP.

Como especialidad, la Diputación provincial de Barcelona, cuyo Convenio con la Asamblea provincial de la Cruz Roja es ajeno al Convenio Marco suscrito entre la FEMP y el IMSERSO y tiene por objeto tanto la prestación del servicio, previos convenios con los Ayuntamientos de la provincia, como la adquisición de los elementos técnicos necesarios para tal prestación.

servicio a la que se refieren los artículos 155.2 del TRLCAP y 156.2 de la LCAP, la ejecución de un servicio público por una compañía privada, que pasará a recibir pagos de la Entidad Local, merced a la decisión adoptada por un tercero, una Asociación privada cual es la FEMP, todo ello sin que medie procedimiento público dirigido a garantizar tanto la libre concurrencia como la máxima claridad y transparencia en la actuación pública como medio para alcanzar la máxima eficacia y eficiencia en los recursos públicos dirigidos a la prestación del servicio.

A este respecto —comparando el criterio ya expuesto por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, órgano consultivo en materia de contratación pública, en informe de 3 julio de 2001—, de acuerdo con la Disposición Adicional 10.ª y artículos 183.1 y 199 del TRLCAP, tan solo resulta admisible la adhesión respecto a los sistemas de contratación centralizada desarrollados por la Administración General del Estado (AGE), Administración de las CCAA o de las Entidades locales y respecto de contratos de suministros o de servicio. Por ello, careciendo la FEMP del carácter de organismo integrado en una Administración Pública ni los contratos que celebre tendrán carácter administrativo ni se le puede reconocer capacidad para adoptar decisiones centralizadoras de la contratación pública susceptibles de surtir 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 esta 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 otro lado, de acuerdo con el artículo 3.1.c del TRLCAP, la exclusión del ámbito de la Ley se extiende a los convenios de colaboración que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales. Por ello, constituyendo el objeto del Convenio implantar y desarrollar un proyecto de Teleasistencia Domiciliaria, exigiendo el proyecto la contratación de la prestación individualizada y estableciendo el Convenio que la FEMP contratará la prestación del servicio de Teleasistencia Domiciliaria para todos los usuarios de la Entidad Local que suscribe el Convenio, cabe concluir que, en realidad, merced al

tación relativa a su funcionamiento y actas acreditativas de las reuniones, se desprende la absoluta libertad de la FEMP en la contratación, lo que se acrecienta vista la reiteración de adjudicatarios que se expone en el apartado IV.

La supervisión y seguimiento del proyecto y el control de calidad de los servicios que se prestan serán competencia de los Servicios Sociales de la correspondiente Diputación y serán conocidas por la Comisión de seguimiento. Sin embargo, como se dijo, no constan las actas de las reuniones en las que se hubieren ejercido las funciones antes citadas, respecto de ninguna de las Diputaciones analizadas.

En lo que al IMSERSO se refiere, en cada uno de los convenios suscritos se hace constar expresamente que el proyecto forma parte de un programa de desarrollo de nuevas tecnologías lo que determina la aplicación presupuestaria a la que se imputarán las obligaciones que de él derivan, el Capítulo II del Presupuesto anual del Programa de Teleasistencia Domiciliaria.

El sistema de pago previsto supone la facturación a la FEMP y a la propia Diputación, respectivamente, del 65 por 100 y el 35 por 100 del coste total del servicio, presentada ante la Diputación que abonará, si procede, directamente a la empresa el 35 por 100 de la factura total y, dentro de los cinco días siguientes, la remitirá a FEMP para el pago del 65 por 100 restante.

La duración del Convenio es anual, susceptible de ser prorrogado por voluntad de las partes firmantes si hubiere disponibilidad presupuestaria, y así viene desarrollándose. En cada prórroga se determinan el número de servicios previstos y su coste total e individual.

El Servicio Social de Teleasistencia, configurado como una prestación técnica integrada en el programa de ayuda en el hogar a desarrollar por los Servicios Sociales de atención primaria, en su calidad de Servicio Público de una Entidad Local, conforme dispone el artículo 85 de la LRBRL, exige la previa concreción del régimen jurídico al que se somete mediante la aprobación de la correspondiente reglamentación así como, en su caso, la aprobación por la Corporación de las correspondientes tarifas tal y como establecen los artículos 33, 148 y ss del Decreto de 15 de junio de 1955, Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. Por lo que respecta a los diversos convenios suscritos, en ninguno de ellos se hace referencia a la existencia de reglamentación del servicio referido ni a la existencia de ordenanza justificativa del cobro de tarifas, sin perjuicio de que algunas de las Diputaciones hayan aprobado uno u otra.

La ausencia en los Convenios de una concreta descripción del conjunto de prestaciones que componen la Teleasistencia, constituye una limitación para valorar la idoneidad del Convenio como instrumento destinado a facilitar la colaboración entre entidades privadas y públicas. El Convenio permite, pese a la falta de unas prescripciones públicas claras y determinadas derivadas de la ausencia de la exigida reglamentación del

un porcentaje superior, si bien, con posterioridad se rectifica.

4.1.1.3 Ejecución

Las facturas remitidas por las empresas adjudicatarias de cada uno de los lotes en los que se ha dividido el contrato, presentan únicamente el total de las horas que han realizado. Se producen regularizaciones de las mismas, al alza y a la baja, en diferentes meses, relativos a meses anteriores, ya facturados, por lo que se ha de poner en duda la veracidad de las horas facturadas.

El precio de las horas, con carácter general no coincide con el aprobado, debiendo ponerse de manifiesto que incluso una empresa no especifica el precio aplicado, sino únicamente las horas y el total del precio a abonar por la Diputación.

No consta en la documentación remitida ningún documento que avale el control y seguimiento por la Diputación Foral, de las actuaciones realizadas por las empresas adjudicatarias, alegándose que a partir del año 2003 se han implantado mejoras en los procedimientos dirigidos a tal fin.

Se han remitido únicamente, en relación con los documentos contables A, D, O, P, y el pago efectivo de las prestaciones, un listado de ordenador, en el que se hace referencia a aquellos, poniéndose de manifiesto la existencia de anticipos a cuenta, y fraccionamiento en los pagos, sin que coincidan las cantidades que se dicen satisfechas con las facturas presentadas por las empresas.

4.1.2 Diputación Provincial de Almería

La Diputación de Almería, mediante procedimiento abierto sacó a licitación el contrato de actuaciones del Servicio de Ayuda a Domicilio, como prestación básica de Servicios Sociales comunitarios en los municipios de la provincia menores de 20.000 habitantes, por un precio anual máximo estimado de 901.518,156 euros siendo la licitación adjudicada mediante concurso por un precio máximo 841.416,95 euros anual y con un precio unitario de 7,92 euros/hora, formalizándose el contrato el 25 de febrero de 2002, con una vigencia de un año prorrogable.

La calificación que del contrato se hace es inadecuada, puesto que se califica y tramita como un contrato de servicios y no como un contrato de gestión de servicios públicos de los previstos, en los artículos 154 y siguientes del TRLCAP. De hecho, el informe del Jefe de la Sección de Servicios Sociales Comunitarios, que acompaña al expediente, hace referencia a tal posibilidad ya que mencionan la gestión indirecta del servicio de referencia. La errónea calificación tiene especial incidencia al afectar a las exigencias de concurrencia, pues sujeta a los licitadores a una previa calificación, inexistente cuando se trata de contratos de gestión de servicios públicos.

En el presente contrato se han observado las anomalías que a continuación se exponen:

4.1.1.1 Actuaciones Preparatorias

Se exige clasificación a los licitadores, cuando en los contratos para la gestión de servicios públicos no es necesaria, lo que produce una limitación a la libre concurrencia contraria a lo dispuesto en el art. 11 de la LCAP. Este hecho tiene trascendencia, puesto que en el momento de la calificación de las propuestas, hay tres empresas que son excluidas, por no aportar, según se pone de manifiesto, la calificación empresarial que ha sido exigida.

- Entre los criterios de selección de carácter técnico, aquél en el que obtienen la máxima puntuación las empresas adjudicatarias, el factor corrector de la capacidad de asunción por parte de los licitantes en relación con la globalidad, es un criterio vago y genérico, que deja su determinación a la discrecionalidad del órgano encargado de su valoración, por lo que pudiere incumplir las exigencias de los artículos 11 y 87 de la LCAP, habiendo desaparecido en posteriores concursos.

- Se establece la posibilidad de que se produzcan prórrogas anuales, pero sin determinar el número máximo de las mismas, lo que pudiere contravenir el art. 158 de la LCAP, al atribuir al contrato duración indefinida.

4.1.1.2 Selección y Adjudicación

Los miembros de la Mesa de Contratación no coinciden con los previstos en el pliego, lo que contraviene los artículos 82 de la LCAP y 22 del RD 390/1996, de 1 de marzo.

- Respecto de la valoración de los criterios de selección del concurso, cabe señalar:

- En cuanto al precio, que no se sigue una fórmula que otorgue la puntuación de manera proporcional, lo que produce que proposiciones entre las que no existe una gran diferencia de precio, sí obtengan una puntuación muy diferente.

- En el caso de los demás criterios de selección de carácter técnico, todas las empresas licitadoras obtienen la misma puntuación en cada lote, excepto aquéllas que resultan adjudicatarias, quienes, a su vez, obtienen la mayor puntuación en aquél criterio citado en el apartado anterior por su falta de objetividad.

- En las sucesivas prórrogas del contrato se incrementa el número de horas a prestar por las empresas adjudicatarias a que se refiere la cláusula III del Pliego de Condiciones, sin que se modifique el contrato conforme a lo dispuesto en el artículo 102 de la LCAP. En dichas prórrogas no se sigue el criterio de revisión del precio establecido en el pliego, el IPC anual, y se aplica

revisiones anuales de acuerdo con el índice de precios del consumo normalmente vinculadas a la prórroga del contrato.

- La presencia de notables diferencias en los precios, se recoge en el cuadro siguiente:

DIPUTACIÓN	ADJUDICACIÓN		PRECIO (EUROS/HORA)	MODIFICACIONES	ADJUDICATARIO
	Fecha	Importe			
ÁLAVA	12.27	14.48 (***)	12.27		EULEN, S.A.
	11.36	13.53 (***)	11.36		QUANTIAE
	12.14	14.35 (***)	12.14		ARABAKO
	12.14	14.35 (***)	12.14		ARABAKO
	12.27	14.48 (***)	12.27		MATEDER
ALMERÍA	11.96	14.16 (***)	11.96		ARABAKO
	12.27	14.48 (***)	12.27		GUZTONZAT
ÁVILA	21/01/02	841.416,95	7,92		ASIR
BURGOS	27/12/09	1.757.960,41	6,55	24/6/02 y 26/5/03	ARQUITEMPO
	19/04/01	923.407,61	7,81	9,02	SERVICIOS, S.L.
JAÉN	19/09/02	3.876.528,07	8,49	8,49	AZVASE, S.L.
	29/10/99	370315,53	7,63	9,92	CRUZ ROJA ESPAÑOLA
MÁLAGA	17/09/01	2.459.341,53	8,99	9,30 (***)	ISADORA DUNCAN
	12/12/00	1.791.112,23	7,21	9,77	EULEN, S.A.
PALENCIA	13/12/00	2.068.568,03	5,82	9,14 (***)	ASER
	12/09/02	3.210.340,00	9,97	9,97	URBASERY CLECE LITE.
SALAMANCA	18/12/00	385.849,77	6,31	8,51	ASRAMA D.U.F.E.
	17/12/00	385.849,77	6,31	8,51	AZVASE, S.L.
SEGOVIA	17/12/00	385.849,77	6,31	8,51	ARQUITEMPO
	18/12/00	385.849,77	6,31	8,51	IBERSER, S.A.
SORIA	20/10/99	1.240.424,07	8,43	8,83	EULEN, S.A.
	20/10/99	1.240.424,07	8,43	8,83	SERVIRECORD, S.A.
VALLADOLID	8.03	8.83	8.03	22/02/01	EULEN, S.A.
	8.43	8.83	8.43		SERVIRECORD, S.A.
ZAMORA	8.03	8.83	8.03		EULEN, S.A.
	11.00	11.12	11.00		EULEN, S.A.
	10.47		10.47		ARQUITEMPO

(*) A partir del 1 de abril. Los tres primeros meses 7 euros/hora.
 (***) A partir del 1 de octubre. Los meses anteriores 8,99 euros/hora.
 (****) Hasta 1 de mayo. A partir de tal los precios disminuyen en un que se haya justificado la causa.
 (*****) A partir de 1 de marzo de 2002. Los dos primeros meses a 5,80 euros/hora.

Del cuadro expuesto se desprende la presencia de diferencias de precios que se inician ya en el precio de licitación del servicio con unas diferencias del 35 por 100 entre el más barato, 5,82 euros/hora en una licitación del año 2000, y el más caro, 7,21 euros/hora en el año 2000, y que culmina con diferencias en el precio de la prestación del servicio en el año 2002, que oscilan entre los 7,92 euros/hora y los 14,48 euros/hora.

De la documentación remitida no se desprende la presencia de los correspondientes proyectos de explotación del Servicio Público, que debía acoger el expediente de contratación con anterioridad a su aprobación, según dispone el artículo 158 del TRLCAP, en relación con los artículos 67.4 y 183 del Reglamento de Contratación y de cuyo contenido hubieran podido formar parte los estudios previos dirigidos a concretar la extensión e intensidad del servicio, la forma de la prestación así como su coste. El uso de estos estudios hubiere permitido establecer ratios e indicadores que permitieran hacer un adecuado seguimiento de la gestión realizada, de la calidad del servicio prestado y del grado de satisfacción de los beneficiarios con la actual-

ción prestacional desarrollada por la Corporación. Asimismo, hubiere permitido apreciar el grado de eficacia de las políticas implantadas y la eficiencia conseguida con los recursos empleados, facilitando el establecimiento de indicadores de gestión y la mejora de los sistemas de control.

El examen de la concreta contratación realizada por cada una de estas Diputaciones Provinciales presenta las anomalías, incidencias o deficiencias que a continuación se exponen:

4.1.1 Diputación Foral de Álava

Con la denominación de «Gestión indirecta del Servicio Público de Ayuda a Domicilio», la Diputación Foral tramitó la contratación mediante el procedimiento ordinario y abierto, que, con un importe de licitación total de 4.873.476,13 euros, fue adjudicado el 21 de diciembre de 1998 mediante concurso, con un precio por hora variable según los lotes, siendo objeto de prórrogas.

meses previsto en el art. 100.4 de la LCAP, actualmente 99.4 del TRLCAP, llegando en determinados supuestos, a demorarse más de seis meses.

- Los pliegos prevén, como requisito previo a la realización de los pagos, la conformidad de los responsables del Servicio en la Diputación, sin que conste que ésta tenga lugar, en ninguno de los supuestos que han sido analizados.

- No consta que se haya exigido a la empresa que presta los servicios, como posibilitaba el pliego de condiciones, el documento de cotización a la Seguridad Social IC-2, relación nominal de trabajadores, con expresión de categoría, bases de cotización y fechas de alta y baja durante el período que se liquida, signado por la oficina recaudadora, lo que hubiera permitido un mayor control sobre los sujetos que prestan los servicios, y las horas de trabajo desarrolladas.

- Las facturas que se presentan se acompañan de un listado de nombres de usuarios, por las zonas en las que se presta, el número de horas que se ha dedicado a cada uno, y lo que corresponde pagar a la Diputación y al usuario, pero sin que consten las concretas prestaciones. Cada relación se encuentra firmada por una asistente social, sin conste que efectivamente lo es, y por la coordinadora, pero no por responsable de la Diputación, no existiendo en consecuencia adecuado control sobre las actuaciones que se realizan.

4.1.3.4 Modificaciones

El contrato adjudicado es alterado en dos ocasiones a propuesta del contratista, basándose para ello en el incremento de los salarios que ha de satisfacer a sus trabajadores como consecuencia de los Convenios Colectivos firmados en el sector. Tales alteraciones no pueden considerarse como una modificación de las previsiones en el artículo 101 del TRLCAP, al no acreditarse la concurrencia de un interés público, ni de las dirigidas al mantenimiento del equilibrio financiero del contrato, pues el procedimiento seguido para la revisión del precio contravino tanto la cláusula XIX del pliego de cláusulas administrativas al que nos referimos⁹ como, en consecuencia, el art. 104.3 de la LCAP. Todo ello debe ser puesto en relación con el tercero de los criterios de selección establecidos para la adjudicación del concurso, en el que se valoraba las relaciones contractuales más beneficiosas para los trabajadores de la empresa, tales como retribuciones, vacaciones, dietas, etc.

En el año 2002 el precio aumenta en un 30,85 por 100, pasando de 7,00 a 9,16 euros/hora, si bien en la facturación que se realiza durante los 9 meses siguientes, se aplica 9,17 euros/hora, lo que supone por este

⁹ La cláusula XIX, relativa a la revisión de precios, expresa que el precio inicial que del contrato se establece solo admitirá revisión, en caso de prórroga del contrato, por los posibles aumentos o disminuciones que se produzcan en el índice de precios al consumo, lo que efectivamente tiene lugar.

4.1.3.1 Actuaciones Preparatorias

No consta en el expediente el Anteproyecto de Explotación del Servicio Público ni Memoria justificativa al respecto o documento análogo, conforme establece la LCAP en los arts. 155 y siguientes, así como tampoco las directrices básicas a las que deben sujetarse los licitadores para presentar el proyecto-memoria exigido.

- La urgencia en la tramitación no queda debidamente justificada, conforme a lo dispuesto en el art. 70 de la LCAP, puesto que la finalización del contrato anterior se conoce con la suficiente antelación como para iniciar la tramitación del siguiente.

- El pliego de cláusulas administrativas no establece la ponderación que se atribuye a cada uno de los criterios de valoración que se incluyen en el mismo, en contra de lo establecido en el art. 87.2 de la LCAP, efectuándose por la Mesa de contratación antes de la apertura de las ofertas, con el consiguiente perjuicio para la claridad y transparencia del procedimiento contractual. En la valoración del precio del contrato, se produce una diferencia de puntuación entre las ofertas que no es proporcional con la diferencia de precio ofertada por cada uno de los licitadores. Así, la oferta más cara se la valora con cero puntos aunque la diferencia con la más barata (valorada con los 27 puntos máximos previstos), sea únicamente de 0,21 euros/hora, poco más de un 3 por 100.

4.1.3.2 Selección, Adjudicación y Formalización

- En relación con la composición de la Mesa de contratación, no son siempre coincidentes los diferentes miembros que la componen y, en el caso del Presidente, no consta la delegación con la que actúa, ni la asistencia del Secretario ni del Interventor, figurando como asistentes, en cambio, un Técnico del Departamento de Servicios Sociales, cuya presencia no figuraba en el pliego, y, como Secretaria, cuando se especifica, consta una funcionaria del Departamento de contratación, que tampoco figuraba en el pliego lo que es contrario a lo dispuesto en los artículos 82 de la LCAP, 22 del RD 390/96, de 1 de marzo y la Ley 30/1992 (RIAPPAC) de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en materia de delegación.

- La competencia para la contratación correspondía a la Comisión de Gobierno por delegación, siendo avocada dicha competencia por el Presidente de la Diputación en fecha 8 de noviembre de 1999, basándose para ello en la urgencia declarada y en la no previsión de una próxima reunión de la Comisión que se produjo el siguiente 15 de noviembre.

4.1.3.3 Ejecución

El pago al adjudicatario de los importes facturados se efectúa, en ocasiones, fuera del plazo de los dos

correspondiente al período, que era el índice previsto en las cláusulas que regían el contrato.

No puede verificarse suficientemente si ha tenido lugar la prestación o cómo se ha producido, por cuanto:

- Las facturas presentadas por la empresa adjudicataria carecen de los datos necesarios para la determinación de las prestaciones realizadas por la misma. Se adjuntan otros documentos en los que se hace constar el nombre de los usuarios y el Municipio en el que se realizan las prestaciones, pero no su contenido.

La primera de las facturas presentadas es del mes de enero de 2002, cuando el contrato se firma el 25 de febrero, mes que también se factura completo. Ambas facturas se abonan conjuntamente en el mes de abril, por lo que en relación con la primera se ha superado el plazo de dos meses previsto en el art. 99.4 del TRLCAP. Lo mismo ocurre en el caso de la última factura correspondiente al mes de diciembre de 2002, que es abonada en el mes de abril de 2003, ya que se había previsto, que, como consecuencia de la falta de crédito, y existiendo un déficit a favor de la empresa adjudicataria, ésta percibiría el crédito a su favor en el ejercicio siguiente, como se venía haciendo en años anteriores.

Durante la vigencia del contrato se produce lo que se ha calificado como modificación cuantitativa, sin que conste el procedimiento seguido para ello ni se acredite la concurrencia de las circunstancias previstas en los artículos 101 del TRLCAP. La citada modificación consistió en, al preverse una mayor facturación por la empresa adjudicataria del contrato, un incremento injustificado sobre el precio de adjudicación de 57.562,75 euros, alcanzando 898.979,7 euros, el coste final del contrato.

4.1.3 Diputación Provincial de Ávila

Con la denominación de «Gestión del Servicio Público de Ayuda a Domicilio», la Diputación Provincial tramitó la contratación mediante procedimiento urgente y abierto, que, con un importe de licitación total de 1.757.960,41 euros, y un precio de 6,76 euros/hora, fue adjudicado el 21 de diciembre de 1999 mediante concurso, por el importe de licitación y precio de 6,55 euros/hora, siendo objeto de sucesivas prórrogas.

- En cuanto a la financiación del contrato, se prevé que sea realizada entre la Diputación y los usuarios, que deben abonar una parte de la factura, sobre la base de una Ordenanza de Precios Públicos, así como una aportación de la Junta de Castilla y León, consecuencia de un Convenio firmado en 1990, y cuya cuantía asciende a 830.035,27 euros.

Las irregularidades más destacables, además de lo expuesto, son las siguientes:

4.1.2.1 Actos preparatorios, Selección y Adjudicación

1. Algunos de los criterios de selección del concurso establecidos en el pliego de condiciones, denominados como pliego del concurso, no responden a criterios objetivos como exige el art. 86 del TRLCAP. Así sucede con el primero de ellos, esto es, la mejor calidad del proyecto, y mayor solvencia profesional y técnica necesaria para la prestación del servicio de referencia, con la mayor valoración, 35 puntos; lo mismo sucede con el último de los criterios establecidos, otras mejoras no económicas, con una valoración de hasta el 5 por 100 del total, que puede dar lugar a una valoración subjetiva por parte del órgano encargado de la misma.

2. El informe de los servicios técnicos que realizan la valoración de las ofertas, en el que la Mesa de Contratación se basa para proponer la adjudicación del contrato a una empresa determinada, que venía presentando a estos servicios en los años anteriores, es remitido en Alegaciones y no es coincidente con los criterios previstos en el pliego ni con los acogidos por la Mesa de Contratación.

3. La valoración de las mejoras económicas sobre el tipo de licitación, no es proporcional a las mejoras ofertadas. La empresa que ofrece un precio más bajo obtiene los 15 puntos máximos previstos, y la última, con la que únicamente existe una diferencia de 0,52 euros/hora, tan solo recibe 0,82 puntos. Este criterio junto con el último, de carácter indeterminado según se ha expuesto, son los que determinaron finalmente la empresa adjudicataria.

4. De las reuniones de la Mesa de Contratación solo consta el acta núm. 3, correspondiente a la propuesta de adjudicación, de la que se desprende que algunos de los que intervienen en la reunión allí reflejada carecen de la condición de miembros de la Mesa, de acuerdo con las previsiones del pliego. No consta en la documentación remitida la decisión de la Mesa por la que se excluye de la calificación de las ofertas, a una de las empresas que se presentaba al Concurso, según se desprende de la relación elaborada por el encargado del Registro, y a la que le fue requerida determinada aportación documental.

La empresa adjudicataria no se ha hecho cargo de los gastos derivados de los anuncios de licitación, como se exigía y prevén en el pliego de cláusulas.

4.1.2.2 Ejecución del Contrato

El contrato fue prorrogado fuera del plazo establecido para ello, como pone de manifiesto el Interventor en el Informe evacuado a tal efecto.

El incremento del precio en ella establecido excede del 3,60 por 100 a que ascendía el incremento del IPC

último concepto, un incremento irregular, total durante este periodo de 1.837,68 euros. Para el año 2003, el incremento del precio pactado en la prórroga es de un 6,82 por 100, frente a 4,1 por 100 de crecimiento del IPC del periodo enero a diciembre 2002.

4.1.4 Diputación Provincial de Burgos

Con la denominación de «Gestión del Servicio Público de Ayuda a Domicilio», la Diputación provincial tramitó la contratación mediante el procedimiento urgente y abierto que, con un importe de licitación total de 923.407,61 euros, y un precio de 7,81 euros/hora fue adjudicado el 19 de abril de 2001, mediante concurso, idéntico precio al de licitación, formalizándose el contrato el 24 de ese mes, y prorrogándose para el ejercicio 2002.

4.1.4.1 Preparación, Selección y Adjudicación

No consta en el expediente el Anteproyecto de Explotación del Servicio Público. Las normas reguladoras del mismo deberían haberse aprobado con anterioridad a la tramitación del expediente y no de forma simultánea, a tenor del art. 155 del TRLCAP.

La urgencia en la tramitación no queda debidamente justificada, como exige el art. 71 del TRLCAP, pues se alude de manera genérica a razones de interés público.

No consta informe alguno de la Secretaría de la Corporación sobre los pliegos, como exige el artículo 113.4.º del IR de la Ley de Bases de Régimen Local, aunque hay referencias a un informe técnico-jurídico de la Sección de Contratación; el único informe de Secretaría que consta en el expediente se refiere exclusivamente a la naturaleza jurídica del contrato.

No consta la publicación de los anuncios de licitación como exige el art. 78 del TRLCAP; por lo que no se puede determinar el cumplimiento de los plazos para la presentación de ofertas, lo que resulta especialmente relevante dado que la tramitación ha sido declarada de urgencia.

Algunos de los criterios de selección del concurso no siguen los principios de objetividad establecidos en el art. 86 del TRLCAP, resultando algún supuesto, como los «servicios prestados en la zona» contrarios a los principios de igualdad y no discriminación que debe presidir la contratación administrativa, conforme al art. 11 del citado Texto Refundido.

No consta, como uno de los criterios de selección el precio del contrato, pese a resultar exigible por el artículo 86.1 del TRLCAP en relación con el artículo 67.2.k del Reglamento de la I.C.A.P. Por otra parte, esta ausencia pudiera relacionarse con las numerosas incidencias apreciadas respecto a ellos, como se pasa a exponer:

1. En principio se prevía como precio del contrato 845.920,27 euros, que es la cantidad que el Interventor de la Diputación declara como existente y disponible, sin perjuicio de la posibilidad de su ampliación. Se licita y adjudica el contrato por importe de 923.407,61 euros, previniéndose que la diferencia entre el crédito existente y el precio de licitación, se sufrague mediante aportaciones de los usuarios del servicio, que supondría un 10 por 100 del coste total.

2. La previsión de participación de los usuarios en el precio no se cumple hasta meses después del inicio de la prestación, y no con un 10 por 100 como estaba previsto, sino con un 20 por 100.

3. No consta en el expediente remitido ninguna de las actas relativas a las reuniones de la Mesa de contratación, ni las proposiciones de las empresas que participan en el concurso, ni tampoco la documentación que se ha tenido en consideración para hacer la propuesta de adjudicación, por lo que no puede aseverarse el cumplimiento del principio de transparencia que debió informar el procedimiento.

4.1.4.2 Ejecución

Las facturas que presenta la empresa adjudicataria del contrato de Ayuda a Domicilio, cuentan con el visto bueno y el conforme de la Coordinadora del Centro de Acción Social (CEAS), pero no constan en ellas una relación de los trabajos realizados, con el nombre de las personas asistidas, las horas dedicadas a cada una (únicamente figura como anexo a las facturas una relación con las horas realizadas en cada zona con sus subzonas), ni el trabajador que ha prestado el servicio, por lo que el procedimiento de justificación utilizado no permite verificar suficientemente la realización de los trabajos objeto del contrato.

Existen dos facturas que son abonadas fuera del plazo de dos meses previstos en el art. 99.4 del TRLCAP, correspondientes a los meses de enero y febrero de 2002, que se abonan, ambas, en el mes de mayo siguiente.

Las facturas correspondientes a los meses de diciembre de 2001 y de 2002 se emiten, respectivamente, el día 14 y el día 10 del mes, cuando en ese momento no se han realizado todos los trabajos de carácter asistencial que estaban previstos para dichos periodos. Por último en la prórroga de este contrato, se produce incremento del precio de un 15,4 por 100, superior al previsto en los pliegos, que es coincidente con el incremento del IPC.

4.1.5 Diputación Provincial de Jaén

La Diputación provincial a través del Instituto Provincial de Asistencia Social (IPAS) tramitó el Contrato de gestión de servicio público mediante la modalidad de concesión, de Ayuda a Domicilio en los municipios de la Provincia de Jaén con población inferior a 20.000 habitantes, mediante el procedimiento ordinario y abierto, que, con un presupuesto de licitación para el

año 2002 de 751.265,07 euros y para el 2003 de 3.125.262,94 euros, fue adjudicado por el Consejo de Administración del organismo por un importe conjunto de 3.876.528,07 euros y un precio de 8,49 euros/hora, formalizándose el contrato el 26 de septiembre de 2002.

4.1.5.1 Actuaciones Preparatorias y Adjudicación del Contrato

En lo que se refiere a los criterios de selección del concurso y a su ponderación, ha de ponerse de manifiesto cuanto sigue:

- El segundo de los criterios de selección, con un valor máximo de 5 puntos, compromisos especiales o posibles mejoras que presente el concursante sobre la base del servicio definido en los pliegos, resulta ambiguo y genérico, dejándose a la discrecionalidad de quien realiza la selección, lo que contraviene el criterio de objetividad exigido en el art. 86 del TRLCAP. Adquiere este hecho especial relevancia por ser en este criterio donde se producen las mayores diferencias de puntos entre los licitadores presentados, determinando la adjudicación del contrato. Se produjo la más variada y diversa oferta de mejoras por parte de los diferentes interesados en el servicio, lo que pone de manifiesto la falta de concreción del criterio, y la posible discrecionalidad en su calificación.

- En el criterio núm. 3, relativo a la organización del servicio, con un valor máximo de 2 puntos, ninguna de las ofertas presentadas es calificada sin que exista causa alguna que lo justifique.

- La aplicación del baremo establecido para puntuar la oferta económica contraviene la cláusula séptima del pliego, pues no atribuye la puntuación máxima (ocho puntos) a la oferta más baja sino que los distribuye entre todos los licitadores en atención a una fórmula, cuya aplicación, a su vez, también presenta errores. De esta forma, la ponderación del criterio de selección «precio» se reduce ostensiblemente respecto de los restantes criterios lo que pudiera resultar indiciario de predeterminación en la adjudicación.

4.1.5.2 Ejecución

La prestación prevista de Asistencia Domiciliaria es de 8 a 20 horas de lunes a sábado, salvo supuestos excepcionales debidamente motivados. En algunos casos, coincidente con festivos, los usuarios llegan a estar hasta dos días sin recibir prestación alguna. Esta limitación temporal de la prestación incide en el grado de consecución del fin justificativo del servicio público, ya que las prestaciones, de conformidad con los pliegos, abarca desde la limpieza de la casa y las reparaciones necesarias, hasta la comida, y el aseo de los usuarios.

La facturación del servicio prestado resulta imprecisa, así en ocasiones no especifica el concreto servicio al que corresponden las horas que se dicen prestadas a los usuarios o, a la inversa, consta el servicio pero no existe horas de cómputo, o estas no son las que corresponden. Todo ello dificulta el adecuado control por la Corporación de la prestación del servicio y de su coste económico.

Esta deficiencia en la facturación se aprecia en lo referente a las comidas, puesto que pudiendo recoger uno de los tres servicios previstos: comida, comida/cena o cena; en algunos casos se facturan para un mismo usuario y día los tres servicios.

Son los propios trabajadores sociales los que recogen las horas que constan en las hojas de servicios, negándose en algún supuesto a firmar la relación de horas trabajadas en los municipios, si no se producen las rectificaciones correspondientes. Aún así, prácticamente ninguna de las relaciones en las que se corrigen los errores detectados por los trabajadores sociales que prestan sus servicios en la Provincia de Jaén, aparecen firmadas por los mismos, ni por la responsable del Servicio de Ayuda a Domicilio de la empresa adjudicataria.

En lo que se refiere al pago, la factura del mes de octubre se reconoce en diciembre y se abona en enero de 2003, superando el plazo de dos meses previstos en el art. 99.4 del TRLCAP.

Por último señalar que existen determinados supuestos, tal y como se hace constar en los partes de incidencias, en los que quedan los usuarios del servicio sin prestación, como consecuencia de la baja del trabajador que lo presta, sin que hasta días después se designe por la empresa adjudicataria al trabajador sustituto, lo que contraviene las exigencias contenidas en el pliego de contratación sin que conste la imposición de sanciones por la gravedad del incumplimiento.

4.1.6 Diputación Provincial de León

Con la denominación de «Servicio de Ayuda a Domicilio», la Diputación Provincial tramitó un expediente de contratación mediante el procedimiento ordinario y abierto, que con un presupuesto de licitación de 370.315,53 euros fue adjudicado el 29 de noviembre de 1999, por dicho importe, aun cuando el precio hora se redujo a 7,63 euros, formalizándose el contrato los días 29 y 30 de noviembre de 1999 y el 2 de diciembre, siendo objeto de sucesivas prórrogas para los ejercicios 2001, 2002 y 2003.

4.1.6.1 Actuaciones Preparatorias

No consta en el expediente el anteproyecto de explotación del servicio público ni las normas reguladoras del mismo, tal y como establece la L.C.A.P., artículos 153 y ss.

primer momento se califica como contrato de servicios, en los términos del art. 196.3 del TRI-CAP, y dentro de éste en la categoría 25, del art. 206 del propio texto legal. En un segundo momento, y de acuerdo con un informe emitido por la jefe del servicio de contratación y servicios jurídicos, se dispone que se trata de un contrato administrativo especial, cuando en rigor, se trata de un contrato de gestión de servicios públicos.

Consecuencias de la anterior calificación son:

1. La ausencia en el expediente de referencias al régimen jurídico básico del servicio y sus reglamentos especiales reguladores, así como a aspectos económicos, jurídicos o administrativos, e incluso a las tarifas que pudieran cobrarse a los usuarios, siendo aprobado el Reglamento de precios públicos por el Pleno de 18 de julio de 2002 entrando en vigor el siguiente 1 de agosto, tal y como establece el artículo 158 del TRI-CAP.

2. La exigencia a los licitadores de clasificación empresarial que, sin embargo, y sobre la base del Informe jurídico al que se ha hecho referencia en el punto anterior, se deja sin efecto, al no ser exigible la clasificación en los contratos administrativos especiales.

Los criterios de selección no se recogen en el orden de prioridad exigido en el art. 86 del TRI-CAP.

4.1.9.2 Selección, Adjudicación y Formalización

- Se presentan cuatro empresas a la licitación, de las cuales, dos no presentan la clasificación empresarial exigida en los pliegos, y las otras dos, la presentan, si bien el documento está caducado. Como consecuencia del cambio de la calificación del contrato, y al no ser exigible la clasificación se admiten las cuatro proposiciones presentadas, sin anular la tramitación realizada, vulnerándose los principios de igualdad y libre concurrencia en la contratación administrativa, puesto que se ha excluido del proceso licitatorio otras empresas que no hubieran la clasificación inicialmente exigida pero sí interés en prestar ese servicio. Este hecho es puesto de manifiesto en una reunión de la Mesa de Contratación, antes de la apertura de las proposiciones de las empresas admitidas, pero, sin embargo, la propuesta de iniciar un nuevo proceso licitatorio es rechazado, continuando el iniciado.
- La valoración que se hace de las ofertas presentadas incurre en las siguientes irregularidades:

1. Respecto al primero de los criterios, el precio, no existe una proporcionalidad entre las ofertas presentadas y la valoración que de ellas se hace. Así ofertas que tienen una peseta/hora de diferencia, obtienen uno, dos puntos y otra, 3,75; entre la oferta que obtiene cero puntos y la que obtiene los 15 máximos posibles, existe únicamente una diferencia de cuatro pesetas/hora.

4.1.8 Diputación Provincial de Palencia

Con la denominación de «Gestión del Servicio Público de Ayuda a Domicilio», la Diputación Provincial tramitó su contratación mediante el procedimiento ordinario y abierto, en la modalidad de concesión que, con un Presupuesto de licitación anual de 1.932.854,93 euros y de 7,21 euros/hora, fue adjudicado por un importe de 1.791.112,23 euros, 6,68 euros/hora, el 11 de diciembre de 2000, por plazo de un año contado desde el 1 de enero de 2001, prorrogable por iguales períodos, hasta un máximo de 10 años.

4.1.8.1 Selección, Adjudicación y Formalización

- En lo que se refiere a la valoración de los criterios de selección del concurso, concretamente del precio, no responden a los principios de igualdad y no discriminación previsto en el art. 11 del TRI-CAP pues con una puntuación máxima de 50 puntos sobre 100, la Mesa procede a la valoración de las ofertas presentadas, tomando en consideración el precio más bajo de los ofertados por los licitadores, que tendrá la máxima puntuación posible, así como el ahorro que va a obtener la Diputación sobre el precio inicialmente previsto, y procede a realizar la media aritmética entre ambos precios.
- La utilización en la valoración del criterio, de elementos disímiles al propio precio, permite distorsionar el resultado final, amplificando los efectos de la baja realizada de forma que la puntuación final no refleje proporcionalmente las ofertas.

4.1.8.2 Ejecución

- Las facturas correspondientes a los meses de abril, mayo y junio de 2002, se expiden al inicio del período facturado, aún cuando su presentación ante la Diputación Provincial se produce con posterioridad a su finalización.
- Las correspondientes a los meses de agosto y septiembre, se expiden al final del mes siguiente, y no en los primeros días del mismo, como corresponde y sucede con el resto de las facturas.

4.1.9 Diputación Provincial de Salamanca

Con la denominación de «Gestión Indirecta del Servicio Público de Ayuda a Domicilio», la Diputación Provincial tramitó su contratación mediante el procedimiento ordinario y abierto que, con un Presupuesto de licitación de 2.074.998,81 euros y de 5,82 euros/hora, fue adjudicado por 2.068.568 euros, y 5,80 euros/hora, formalizándose el 5 de enero de 2001.

4.1.9.1 Actuaciones Preparatorias

Ha de ponerse de manifiesto la incorrecta calificación que por dos veces se hace de este contrato. En un

empresas. En ese momento todavía no se había elaborado un nuevo pliego para la nueva contratación, pese a que el plazo inicialmente previsto se estaba agotando, por lo que se aprueba una nueva prórroga hasta el 30 de junio de 2002, en contra de lo fijado en el pliego inicial. Este nuevo plazo de finalización no se respeta y el contrato se sigue ejecutando durante todo el año 2002 y los primeros meses del 2003, accediéndose a un incremento del precio/hora según lo dispuesto en el nuevo pliego que se estaba redactando y, por ello, carente de vigencia todavía.

En las facturas consta el conforme del Jefe de Sección de Bienestar Social y con el V.B.º del Diputado de Bienestar Social; si bien no consta en las mismas una relación de usuarios de cada municipio o de cada CE-AS; con las horas que se han prestado a cada uno de los beneficiarios, lo que no permite verificar suficientemente los servicios prestados.

Los pagos, en ocasiones, se demoran incumpliendo el artículo 99.4 de la LCAP.

En las facturas no consta referencia alguna a la aportación de los usuarios, tal y como estaba previsto en el pliego.

4.1.7 Diputación Provincial de Málaga

La Diputación de Málaga, en procedimiento abierto, adjudicó el 20 de septiembre de 2001 mediante concurso, un contrato de «gestión indirecta para la realización de actividades de carácter doméstico, personal y educativo del Servicio de Ayuda a Domicilio de la propia Diputación», el tipo de licitación fue de 2.459.341,53 euros, con un precio de 9,32 euros/hora y el plazo de duración de 12 meses, de 1 de octubre de 2001 al 30 de septiembre de 2002, pudiendo prorrogarse anualmente. La adjudicación se realizó por el mismo importe del tipo de licitación, minorándose en la oferta el precio de la hora ordinaria del servicio a 8,99 euros/hora.

Las irregularidades observadas en el análisis del expediente de contratación son las siguientes:

La calificación del contrato de referencia resulta imprecisa, en el inicio del expediente se declara que éste es un contrato de gestión indirecta, sin embargo, en la tramitación posterior de la contratación se califica como un contrato de servicios, de los previstos en los arts. 196 y siguientes de la Ley, llegándose, incluso a exigir clasificación empresarial a los licitadores.

No consta en el expediente de contratación, conforme al art. 67 del TRI-CAP, el informe del Interventor relativo a la existencia de crédito adecuado y suficiente para hacer frente a las obligaciones que de este contrato se derivan.

En lo que se refiere a los criterios de selección del concurso, su determinación en el pliego de cláusulas administrativas es genérico, siendo susceptibles de ser calificados como discrecionales, salvo el precio.

No se concreta la forma en la que tendrá lugar, en su caso, la aportación de los usuarios del servicio.

En lo que se refiere a los criterios de selección del concurso, permiten cierta discrecionalidad en el momento de la valoración de ofertas, como se pondrá de manifiesto en un momento posterior, debiendo ser rechazados algunos de ellos, como son los que puntúan la solvencia técnica y profesional, pues inciden en elementos que han sido previamente determinantes de su aceptación en la licitación y no sobre aspectos de la oferta, contraviniendo el artículo 15 y ss de la LCAP o el haber prestado servicios en el medio rural lo que pudiera ser considerado discriminatorio y contrario a los principios establecidos en el art. 11 de la LCAP.

4.1.6.2 Selección, Adjudicación y Formalización

La composición de la Mesa de Contratación es irregular, tanto por no coincidir con la prevista en el pliego, ni con el Decreto de 9 de agosto de 1999 de la Presidencia de la Diputación, por el que se designa la composición de la Mesa de Contratación contraviniendo el art. 82 de la LCAP.

En la adjudicación de los tres lotes ofertados por la Diputación, se produjo una irregularidad en la valoración que lleva a modificar la propuesta de adjudicación del contrato, desvirtuando los principios esenciales de la contratación pública y los objetivos con ellos perseguidos, pone de manifiesto la absoluta discrecionalidad en la valoración de las ofertas con la que se ha actuado en la tramitación del procedimiento, y contravine los artículos 75, 88 y 89 de la LCAP, dada concurrencia de las siguientes circunstancias:

- La primera valoración se altera sobre la base de un nuevo informe, que alega, para la modificación de las valoraciones realizadas, razones tales como la mínima diferencia entre las ofertas, la necesidad de la existencia de competitividad entre ellos, la equidad social, y otras semejantes no recogidas en el pliego.

- Como consecuencia de la modificación de la puntuación originalmente otorgada a cada una de las empresas licitadoras, al alza o a la baja, según los casos, se adjudica cada lote a una de las empresas presentadas, excluyéndose de la adjudicación a la que peor puntuación obtuvo.

4.1.6.3 Ejecución

Se incumple la fecha prevista en los pliegos para comenzar a prestar los servicios, el momento de formalización del contrato, y con ello los artículos 50, 96 y 161 de la LCAP pues el comienzo efectivo, de acuerdo con las facturas, es un mes después de la firma del contrato.

En el año 2001 se produjo una ampliación a otros municipios, debidamente formalizada, y la denegación del incremento del precio/hora, solicitado por las

2. En el caso del criterio de organización del servicio, con un valor máximo de 50 puntos, así como en el caso de plan de formación continuada, con un máximo de 11 puntos, además de dejarse la valoración de los mismos a la discrecionalidad del órgano que lo califique, no constan los parámetros que se tienen en consideración para otorgar la valoración de las ofertas presentadas.
3. Respecto del tercer criterio, salario de los auxiliares, con una valoración máxima de 15 puntos para el licitador que ofrezca mayor salario, se puntúa erróneamente, ya que no coincide el resultado con la aplicación de la fórmula prevista para ello, incluso se valora más a empresas que ofertan menores retribuciones que aquellas que las ofertan superiores.
- 4.1.9.3 Ejecución
- Las facturas presentadas por la empresa adjudicataria, correspondientes a los meses de marzo y abril de 2002, no presentan el visto bueno del Área de Bienestar Social, tal y como exigía el Pliego de Cláusulas.
 - La conversión de pesetas a euros se ha realizado contraviniendo lo establecido en la normativa vigente, puesto que no se han redondeado con la sexta cifra decimal, sino únicamente se ha tenido en consideración la segunda.
- Como consecuencia de la firma de un Convenio Colectivo en el sector, se solicita por parte de la empresa adjudicataria un incremento del precio, que sin embargo es rechazado por la Diputación, no teniendo en este caso en consideración el art. 163.2 del TRL-CAP, ya que el precio fue considerado básico en la contratación, así como las retribuciones que se abonaron a los trabajadores. Debe ponerse de manifiesto que durante la selección del contratista, dos de las empresas que se presentaron a la licitación, impugnaron, mediante recurso administrativo, las Bases del concurso, alegando para ello que el precio de la licitación era imposible de alcanzar por lo bajo del mismo, siendo además incompatible con la exigencia de una retribución mínima a los auxiliares de 3,31 euros/hora. Tras la denuncia del contrato por el contratista, se inició un nuevo expediente de contratación, prorrogándose el contrato anterior hasta la nueva adjudicación, incrementándose el precio 3,33 euros/hora hasta 9,13 euros/hora, un 55 por 100 sobre el precio inicial, contraviniendo lo dispuesto en los art. 103 y ss del TRL-CAP al exceder el incremento del precio incluso del que para la revisión había previsto en los pliegos. Por último, no se acredita el ingreso en la Tesorería de la Diputación de las cantidades recaudadas directamente a los usuarios, en su caso, según se indica en el Pliego de Condiciones Técnicas.
- 4.1.10 Diputación Provincial de Segovia
- 4.1.10.1 Contrato formalizado en el año 2000
- Durante el ejercicio de 2002, en la Diputación Provincial de Segovia tuvieron vigencia dos contratos con la denominación de «Servicio público básico de Asistencia Social y Ayuda a Domicilio a personas con discapacidades, de avanzada edad, menores de edad y familias con graves cargas en la provincia de Segovia», el primero celebrado en 2000, con una vigencia de dos años prorrogables, y el segundo que comienza a ejecutarse a finales del año 2002. Ambos contratos se adjudicaron mediante concurso abierto, con tramitación ordinaria, adjudicándose el primero de los contratos por un precio de 7,09 euros/hora, para un número de horas aproximado de 115.000.
- Los contratos fueron calificados como de gestión de servicio público, regulado en los arts. 155 y siguientes de la LCAP, y 154 y 170 del TRL-CAP. Sin embargo, y a pesar de la calificación que se hace, no se determina en ningún momento la modalidad que adoptará, conforme a lo establecido en el art. 157 de la LCAP, 156 del TRL-CAP y 201 del Reglamento.
- Las irregularidades de mayor importancia detectadas en el primero de los expedientes de contratación analizados son las siguientes:
- 4.1.10.1.1 Actuaciones Preparatorias
- Dentro de los criterios de selección, se valora con un máximo de 3 puntos, las mejoras que puedan ofrecer las empresas, indicándose alguna de las mejoras que se valorarán, sin especificación de cuáles son mejor o peor valoradas, o si han de presentar todas las que se exigen o sólo algunas. Se valora la experiencia acreditada, en Diputaciones y Comunidades Autónomas durante tres años, con una puntuación máxima de tres puntos, y en municipios de más de 20.000 habitantes, con un valor de hasta 1,25 puntos, así como la clasificación como empresas consultoras y de servicios, resultando estos criterios contrarios a los recogidos en el art. 11.1 de la LCAP, puesto que inciden sobre la capacidad de los ofertantes y no sobre las concretas ofertas a valorar.
- 4.1.10.1.2 Ejecución
- Las facturas presentadas por la empresa adjudicataria del servicio únicamente recogen las horas facturadas en el mes de referencia, pero ningún otro dato que permita conocer que las prestaciones contratadas han sido efectivamente realizadas, ni quiénes son los beneficiarios de los servicios; a ello hay que añadir el incumplimiento de lo establecido en la cláusula sexta del pliego de cláusulas administrativas particulares, en la que se exige en aquellas la conformidad de la Coordinadora de Centros de Acción Social y Servicios
- Sociales Comunitarios, así como su fiscalización por el Interventor.
- No se acompañan las facturas, de acuerdo con la misma cláusula a la que se acaba de hacer referencia, las copias de los TC-1 y TC-2, mensuales ni la relación nominativa del personal que ha realizado el servicio con las horas correspondientes.
- De acuerdo con las facturas remitidas se han ejecutado más horas de las previstas inicialmente en el contrato, sin justificación alguna, y en consecuencia, se ha incrementado el precio en el primer año en 139.555,01 euros.
- Fuera del plazo conferido al amparo del art. 44 de la Ley 7/1988, se han remitido las facturas de los meses de junio a septiembre de 2002, justificación de que su pago haya sido realizado, y de que desde el momento de la finalización del contrato, hasta la adjudicación del siguiente, el servicio se ha prestado, como estaba obligada la UTE adjudicataria, de acuerdo con lo dispuesto en los pliegos.
- Los pagos, en ocasiones se realizan fuera del plazo de dos meses establecido en el art. 99.4 LCAP.
- 4.1.10.2 Contrato formalizado en el año 2002
- La Diputación Provincial de Segovia, con la denominación de «Servicio público básico de Asistencia Social y Ayuda a Domicilio a personas con discapacidades, de avanzada edad, menores de edad y familias con graves cargas en la provincia de Segovia», desarrolló un expediente de contratación con tramitación ordinaria y procedimiento abierto, con un importe de licitación de 10 euros/hora para un total de 161.000 horas al año, adjudicándose mediante concurso por un precio de 9,97 euros/hora y un importe total por los dos años de duración del contrato de 3.210.340 euros, formalizándose el 30 de septiembre de 2002.
- 4.1.10.2.1 Actuaciones Preparatorias
- La modalidad de gestión del servicio de referencia no se especifica, tal y como exigen los artículos 156 del TRL-CAP y 201 del Reglamento.
- No consta el «anteproyecto de explotación» exigido por el art. 209.1 del Reglamento.
- No se hace referencia a los gastos que conlleva este contrato en ejercicios futuros, a pesar de ser un contrato de naturaleza plurianual.
- El primero de los criterios de selección del concurso con un valor máximo de 20 puntos, se deja a la discrecionalidad de quien otorga la puntuación, y se refiere a la organización, prestación y gestión del servicio, llegando posteriormente a valorar, de manera distinta entre las empresas licitadoras, cuestiones tales como amplia descripción y detalle de la organización; importantes soportes documentales e informes periódicos, equipo multidisciplinar, etc.
- 4.1.10.2.2 Selección, Adjudicación y Formalización
- La oferta de la empresa adjudicataria fue presentada en plazo según se desprende del libro de Registro de Pliegos del Servicio de Contratación, aún cuando por error material la documentación acompañada tuviera fecha posterior a la del vencimiento del plazo de presentación.
- Respecto a la valoración de los criterios de selección del concurso, como se ha expuesto en un momento anterior, la Diputación ha remitido fuera del plazo conferido al amparo del art. 44 de la Ley 7/1988, los documentos siguientes:
- El cuadro de valoraciones final de cada una de las ofertas presentadas por las dos empresas que participan en el concurso.
 - El proyecto técnico de organización, prestación y gestión del servicio.
 - El informe del técnico relativo a la prevención de riesgos laborales.
 - Constitución del seguro ofertado.
- 4.1.10.2.3 Ejecución
- En la ejecución del contrato analizado, se excede el número de horas previsto, y en consecuencia, el precio final se incrementa en 166.883,46 euros.
- Al cumplirse un año del inicio del Contrato, por Acuerdo de la Comisión de Gobierno se incrementa injustificadamente el precio del contrato en un 5,9 por 100 y no en el 2,9 por 100 correspondiente al IPC del periodo, que era el previsto.
- Los efectos de este Acuerdo se aplican con efectos retroactivos, ya que se acuerda a finales del mes de diciembre de 2003, y se aplica desde comienzo de la prórroga en octubre del mismo año, ascendiendo el importe de los tres meses a 26.703,40 euros.
- Los pagos, en numerosas ocasiones exceden del plazo de dos meses previsto en el art. 99.4 del TRL-CAP.
- 4.1.11. Diputación Provincial de Soria
- Bajo la denominación de «Novación objetiva y establecimiento de equilibrio financiero del contrato concional de prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio en la provincia de Soria», se siguió por la Diputación Provincial un expediente de contratación vinculado al de Gestión de Servicios Públicos por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, con un importe de licitación de 391.258,88 euros y 6,31 euros/hora, que fue adjudicado mediante concurso por un importe de 385.849,77 euros, y un precio de 6,28 euros/hora el 18 de diciembre de 2000. El contrato fue objeto de una primera novación en abril de 2002 y una segunda en abril de 2003.

lote núm.	Adjudicatario	Precio/hora	núm. de horas	Precio	Finanza definitiva	Formalización	Terminación
1	IBERSER	1.287	23.796	30.625.452	1.335.532	31-mar-00	31-mar-01
2	CDR EL SEQUILLLO	1.403	28.000	39.284.000	1.571.360	28-mar-01	1-dic-03
3	IBERSER	1.287	31.428	40.447.836	1.763.740	30-nov-99	31-dic-03
4	EULEN, S.A.	1.336	30.228	40.384.608	1.699.762	30-nov-99	31-dic-03
5	SERVICORD	1.403	37.176	52.157.928	2.086.318	30-nov-99	31-dic-03
6	EULEN, S.A.	1.336	32.016	42.773.376	1.796.738	30-nov-99	31-dic-03

4.1.12.1 Actuaciones Preparatorias

do para tal fin», no existiendo documento alguno en el expediente que así lo acredite.

4.1.12.2 Adjudicación y Formalización

La adjudicación del contrato es también impugnada por uno de los licitadores, haciendo referencia al contenido de una de las actas de la Mesa de Contratación, que no aparece completa en la documentación remitida. Este recurso, como los anteriores, es desestimado.

La formalización de los contratos es realizada fuera del plazo establecido en la LCAP.

4.1.12.3 Ejecución

No se han remitido los resúmenes que acreditan las horas efectivamente realizadas, firmados por los usuarios de los servicios prestados.

Se han sobrepasado ampliamente el número de horas previstas en el Pliego de Cláusulas, sin que exista justificación alguna sobre este punto.

No se han fijado en el Pliego, ni posteriormente en ningún documento, los criterios para cuantificar la aportación de los usuarios, aun cuando se preveía su participación en la financiación junto con la Diputación. Tampoco consta, con anterioridad a 31 de mayo de 2002 la disposición que sirve de fundamento a las tarifas exigidas y pagadas por los usuarios, según se desprende de la documentación acompañada a la facturación, por lo que su cobro pudiere estar injustificado. En esta documentación se aprecia:

1. De la correspondiente a los meses de abril y mayo de 2001 se desprende que, en algunos casos, han variado los porcentajes que los usuarios abonaron, sin que se expliquen los motivos de dichas variaciones, ni en qué se basan las cuantificaciones.
2. De la correspondiente a noviembre y diciembre del mismo año se aprecia, incluso el abono íntegro de la cuantía del servicio por alguno de los beneficiarios.
3. La factura correspondiente al mes de abril de 2001, está mal totalizada. Aunque el importe del error es muy pequeño demuestra que las facturas no se han comprobado adecuadamente.

Se vulnera el art. 11 y siguientes de la LCAP, puesto que se establecen requisitos para intervenir en el concurso que conculcan los principios de igualdad y no discriminación en la contratación administrativa, como exigir, en lo que se refiere a la capacidad del contratista, además del cumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 15 del texto legal, que los interesados tengan su domicilio social o delegación en la provincia de Valladolid.

También en el caso de los criterios de selección del concurso se produce la vulneración de los principios antes señalados, así:

Se considera la experiencia como un criterio a tener en cuenta para la valoración de las ofertas. La experiencia es una cualidad que es inherente a la empresa y por tanto ha de tenerse en cuenta a la hora de determinar los requisitos para contratar con la Administración, y así se deduce del art. 19 de la LCAP que se refiere a la solvencia técnica y profesional de los empresarios, pero no puede considerarse un criterio valorativo de la oferta al no incidir en su contenido sino en la calidad de quien la formula, ni tampoco puede asimilarse a ninguno de los criterios enumerados en el art. 87 de LCAP.

Se prima la experiencia acreditada en servicios prestados en la zona, por lo que además se está beneficiando a las empresas por razón de la zona geográfica. Este último punto es el alegado por dos de las empresas que participan en el concurso, interponiendo a tal efecto un recurso contra el Pliego, que es rechazado.

En los informes del Secretario y del Interventor se señala que no se aporta el proyecto que recoge el estudio económico-financiero del servicio y que no existe suficiente consignación presupuestaria para atender las facturaciones del ejercicio correspondiente, por lo que la adjudicación debe quedar sometida a la condición suspensiva de la existencia de crédito adecuado; debe señalarse, sin embargo, que en el contrato formalizado, en el apartado referente a los antecedentes administrativos, se indica que «existe crédito suficiente en el Presupuesto vigente, una vez que el mismo ha sido modificado».

El pago de algunas de las facturas presentadas es superior al plazo de los dos meses previstos en el art. 99.4 del TRLCAP.

4.1.11.4 Novación

Una vez perfeccionado el contrato de Ayuda a Domicilio, tiene lugar lo que se denomina por la Diputación como novaciones del Contrato, consistentes en el incremento del precio del contrato, debido, según se hace constar a la firma de convenios colectivos en el sector, que influye en la retribución de los trabajadores sociales; el número de horas de la prestación, así como el ámbito territorial de la prestación, incrementándose el número de municipios en los que se realizarán.

La novación, salvo la extintiva, no es sino mera modificación de la relación preexistente, y, por ello sujeta a las exigencias propias del TRLCAP. La novación que se examina es una simple modificación o ampliación de los términos del contrato (denominación ésta que en muchas ocasiones la propia Diputación otorga a la novación en la documentación remitida) que, se dice, afecta a los municipios incluidos así como al número de horas a prestar por el adjudicatario y supone un incremento del 20 por 100 del precio del contrato. Esta modificación se lleva cabo con incumplimiento de las previsiones contenidas en el art. 101 del TRLCAP, así, como causa de la modificación se señalan los aumentos retributivos derivados de los convenios colectivos del sector y no el interés público; no se justifica la presencia de necesidades nuevas o causas imprevistas pues, por un lado, la ausencia de concurrencia respecto de los municipios en que se prestaban los servicios y de aquellos en que se comienza la prestación impide constatar la realidad de su incremento y, por otra, carece de justificación el incremento de las horas que la modificación incorpora.

4.1.12. Diputación Provincial de Valladolid

Bajo la denominación de «Gestión indirecta del servicio público de Ayuda a Domicilio», se incoó por la Diputación Provincial un expediente de contratación de Gestión de Servicios Públicos por procedimiento abierto y tramitación ordinaria con un importe de licitación de 5.398.283,80 euros, con una duración de un año prorrogable hasta un máximo de cuatro, siendo adjudicado mediante concurso el 20 de octubre de 1999 por un importe de 1.240.424,07 euros y un importe por hora en función de los distintos lotes en que se ha dividido la licitación, según el cuadro que a continuación se expone. El Contrato de lote núm. 1 se denunció, convocándose un nuevo concurso esta vez de tramitación urgente, formalizándose la adjudicación el 28 de marzo del 2001.

4.1.11.1 Actuaciones Preparatorias

En el pliego se prevé la posible iniciación de las prestaciones del contrato antes de la formalización, lo que está expresamente prohibido en el art. 54.4 del TRLCAP, salvo para los supuestos de tramitación de urgencia o emergencia a que se refieren los artículos 71 y 72.

Se vulneran los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación previstos en el art. 11 y ss del TRLCAP, por cuanto se exige que los licitadores tengan su sede en la Provincia de Soria.

Respecto de los criterios de selección, el relativo a la organización directiva del adjudicatario cuente con diplomados y/o licenciados universitarios, no incide en la prestación ofertada sino, en su caso, en la capacidad de licitador, y el referente a las mejoras, por su reducción genérica e imprecisa, puede dar lugar a discrecionalidad en su valoración.

4.1.11.2 Selección, Adjudicación y Formalización

De la documentación remitida por la Diputación Provincial de Soria para desvirtuar las afirmaciones contenidas en el Anteproyecto de Informe del Tribunal de Cuentas, relativas a la falta de las actas de la Mesa, se ha de destacar que en el momento de la calificación de la documentación general de las empresas por dicha Mesa de contratación, una de las empresas interesadas en la licitación es excluida, por dos motivos:

El primero, porque se considera la falta de presentación de la garantía provisional como defecto insubsanable, pese a que la no presentación de la garantía pueda ser subsanada, y que se ha remitido a este Tribunal el documento acreditativo de la constitución de la fianza provisional por dicha empresa.

El segundo de los motivos por los que se excluye de la participación en la licitación a la asociación es porque se trata, según se hace constar en el Acta de la Mesa, de una entidad sin ánimo de lucro, lo que es, a su juicio, «incompatible con la naturaleza y el objeto del contrato a licitar».

No consta la constitución de los gastos derivados de los anuncios y publicaciones tal y como establecía el pliego.

4.1.11.3 Ejecución

Los documentos relativos a las horas prestadas por la empresa adjudicataria no determinan las actuaciones realizadas, ni aparece la firma u otra forma de identificación del usuario al que el servicio teóricamente se ha prestado, sino simplemente, lo que los trabajadores manifiestan que han prestado y a quienes pero sin posibilidad de verificación.

4.1.12.4 Revisión de Precios

Para adecuar la revisión de precios a lo dispuesto en el art. 104 de la Ley 13/95 y lo previsto en el Pliego de Cláusulas, la primera de revisión de precios debería haberse materializado con efectos 1 de enero de 2001 y basado en la variación del IPC en el periodo de diciembre de 1999 a diciembre de 2000. Sin embargo, el certificado expedido por el INE, que se aporta para fundamentar la subida, se refiere al periodo del año anterior, diciembre de 1998 a diciembre de 1999, transcurrido cuatro meses entre la finalización del periodo considerado y el del comienzo de la aplicación de la revisión.

En el caso de la actualización de precios en el año 2001, la actualización se aplica a los ocho meses y diez días de la primera, por lo que se incumple el Pliego que establece la actualización anual.

El cálculo realizado a los efectos de la actualización de los precios es incorrecto ya que se ha basado en los precios que habían sido incorrectamente actualizados en abril de 2000.

4.1.13. Diputación Provincial de Zamora

Antes de exponer los resultados más destacables de la gestión contractual realizada respecto de la Asistencia Domiciliaria en la Provincia de Zamora, ha de ponerse de manifiesto que durante el ejercicio fiscalizado anterior con vigencia durante el fiscalizado, y se tramitó un segundo expediente de contratación de gestión de servicios públicos bajo la denominación de «Servicio de Ayuda a Domicilio» por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, la primera licitación y urgente la segunda, con un importe de licitación de 5.398.283,80 euros y un precio de 11,12 euros/hora, siendo adjudicado por un importe de 2.003.111 euros, y un precio por hora en función de los distintos lotes en que se dividió la licitación, mediante concurso el 5 de diciembre de 2002, formalizándose el 27 de diciembre, teniendo prórrogas sucesivas, hasta un máximo de 10.

En el presente informe se van a analizar ambos contratos, poniéndose de manifiesto las diferencias existentes entre ellos:

4.1.13.1 Actuaciones Preparatorias

El primer contrato, vigente durante el año 2002, se tramita y califica como un contrato de servicios en los términos regulados en los artículos 196 y siguientes del TRLCAP (exigiéndose a los licitadores clasificación empresarial), a pesar de los informes emitidos por el jefe de contratación de la Diputación y por el Interventor, en el que se señala que se ha de calificar como un contrato de gestión de servicios públicos. Esta calificación del contrato tiene como importante consecuencia práctica, la exigencia de la clasificación empresarial

para los licitadores interesados. En este sentido, una empresa presenta una reclamación contra la clasificación de la VIII del pliego por no ser exigible la clasificación empresarial, tal y como ha manifestado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa y con la que están conformes, según hacen constar en sendos informes, el Interventor accidental y el Jefe de servicios de contratación, solicitando el reclamante que se sustituya dicha exigencia por la solvencia económica, técnica y profesional. La reclamación es rechazada, continuándose la tramitación del expediente. El expediente se aprueba y se tramita por la Presidente de la Diputación, avocando para sí la competencia delegada en la Comisión de Gobierno, por la urgencia de la tramitación, sin que conste su comunicación a los interesados con anterioridad a la resolución del procedimiento, conforme establece el art. 14 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

El segundo contrato, formalizado a finales del ejercicio de 2002, se califica y se tramita como un contrato de gestión indirecta de servicios públicos, que se ejecutará mediante concesión, siendo esta última la calificación correcta del contrato tal y como manifiesta la propia Diputación, en el Informe sobre este contrato evacuado por el Jefe del servicio de contratación.

En ambos casos el criterio del precio se puntúa acudiendo a la media de las proposiciones presentadas, incrementándose en 3 puntos, por lo que la oferta más barata no es la que mayor puntuación obtiene. Existe, asimismo, una restricción a libre concurrencia y competencia en ambos contratos, contrario a lo establecido en el art. 11 del TRLCAP, por cuanto se exige que los licitadores tengan su domicilio o sede social en Zamora. Ambos contratos se tramitan de forma urgente, basándose para ello en el interés público de la prestación a realizar, tal y como establece el art. 71 del TRLCAP, si bien, posteriormente, en la tramitación, no se cumplen los plazos de dicha tramitación de urgencia.

En el segundo de los contratos, el que estará vigente a partir de enero de 2003, contiene el pliego una restricción en la contratación, con el consiguiente perjuicio para el interés público, por cuanto el adjudicatario de un lote (el contrato está dividido en cuatro), no podrá ser adjudicatario de ninguno de los otros. Asimismo, en el expediente de este segundo contrato consta ya desde junio de 2002, que la revisión de precios supondrá un incremento del 19,15 por 100 a partir del 1 de enero de 2004, previéndose para los años posteriores un incremento acorde con el IPC, sin que se justifique la aplicación de uno u otro baremo.

4.1.13.2 Adjudicación

Las irregularidades más destacables del contrato vigente al inicio del ejercicio son las siguientes:

1. No consta la delegación con la que actúan los miembros de la Mesa en esta fase de selección, debien-

dose señalar que en la tercera de sus reuniones la composición es diferente a la de los dos anteriores.

2. Como consecuencia de la exigencia de la clasificación empresarial, tres de las empresas que se presentaban al concurso quedaban excluidas al no poder acreditarla, solicitando una de las empresas que se recabe informe de la Junta Consultiva de la Contratación Administrativa a tal efecto, si bien no se toma en consideración dicha solicitud, procediéndose a abrir de inmediato las proposiciones económicas de los admitidos.

3. La valoración que se hace de las propuestas presentadas por los licitadores por parte de los técnicos es, en ocasiones, genérica, lo que lleva a la Mesa de Contratación a solicitar una ampliación de las afirmaciones que aquellos realizan, uniéndose las mismas como anexo. En este sentido ha de ponerse de manifiesto que la explicación que sobre las mismas hacen los técnicos son amplias y explícitas respecto de dos de las empresas presentadas pero sobre una tercera no se determinan las causas por las cuales en ocasiones queda sin valorar, y en otras simplemente se señala que es inviable o existen contradicciones, sin más, habida cuenta que en el inicio de la selección, se ha planteado la posibilidad de su exclusión.

4. No consta el abono de los gastos derivados de la contratación tal y como se exigía en el pliego de cláusulas aprobado.

En relación con el segundo contrato que se tramita durante el ejercicio de 2002 han de ponerse de manifiesto las irregularidades siguientes:

1. En lo que se refiere a la Mesa de Contratación, cabe señalar que en la primera de las reuniones que tiene, con la excepción de quien actúa como secretario, que es el Jefe del servicio de Contratación, los demás miembros actúan por delegación, sin que ésta conste.

2. En la segunda reunión, no constan tampoco las delegaciones, debiendo ponerse de manifiesto que la composición es diferente de la reunión anterior.

3. En lo que se refiere a la valoración de las ofertas presentadas, en relación al precio el sistema de valoración provoca que no obtenga la puntuación más alta quien presenta el precio más bajo. En relación con el segundo de los criterios —la presentación de un Proyecto-Memoria— el informe técnico sobre dichas ofertas manifiesta que en ellas existen contradicciones, sin que se concreten cuáles son éstas, ni su posible subvaloración, limitándose a dejar constancia de su valoración negativa.

4. En una reunión de la Mesa de Contratación, en la que se valora el informe técnico sobre las ofertas presentadas, se pone de manifiesto que en el mismo falta la motivación de los puntos otorgados a cada oferta, por lo que se pide una ampliación de aquél.

5. La adjudicación de uno de los lotes se produce a la segunda mejor oferta ya que la primera es adjudicataria de otro de los lotes, y como se ha expuesto, en el

pliego se excluye que se adjudiquen todos los lotes a una misma empresa.

4.1.13.3 Ejecución

En la fase de ejecución deben distinguirse las siguientes cuestiones, respecto del contrato formalizado en el año 2001:

4.1.13.3.1 Inicio

- El contrato comenzó a ejecutarse en los cuatro lotes adjudicados a partir del 15 de julio de 2001, cinco días después de su formalización. Las facturas presentadas comprenden el periodo del 15 al 31 de julio, coincidiendo en determinados casos, con las facturas presentadas por la empresa que venía prestando sus servicios en este campo con anterioridad, que comprenden el periodo del 1 al 31 de julio de 2001.

- En diversos informes emitidos en diferentes fechas por la jefa del servicio de bienestar social, se señala que las empresas que prestan los servicios de Ayuda a Domicilio desde julio de 2001, tardaron casi un mes en prestar dichos servicios, lo que no se entiende si se considera que presentan sus facturas prácticamente desde el momento de la formalización del contrato, como se acaba de exponer.

4.1.13.3.2 Facturas, Pagos y Control

Algunas de las facturas expedidas por las empresas adjudicatarias del contrato, en cada uno de los lotes, se emiten antes de la finalización del plazo al que se refiere, llegando a expedirse incluso en un caso, el mes anterior al que se refiere. En estos casos se facturan exactamente las mismas horas que en el mes en el que se expiden, siendo éstas, algunas de las facturas que se regularizan, como se pasa a exponer.

- Existen diversos casos en los que se procede a regularizar las facturas por las propias empresas adjudicatarias, manifestando que computaron horas de menos, o de más, en el mes de referencia. Así sucede en el caso de las facturas de los meses de noviembre y diciembre de 2001, de una de las empresas adjudicatarias, que regulariza dichos meses, en los dos lotes que le corresponden, por un total de 2.719,5 horas en ambos meses, y en el de enero de 2002, cuya factura fue expedida al final del periodo al que corresponde; 1.248,5 horas en un lote, y en el otro, 1.852,5 horas.

- Otra empresa adjudicataria, en la factura de regularización no especifica los meses del año 2001 al que se refiere, ya que únicamente señala que se expide para la regularización de las horas de 2001, y de enero de 2002; en el primer supuesto se habían facturado 266 horas de más a favor de la empresa, mientras que en el segundo, 11.645,5 horas de menos.

por algunas Diputaciones Provinciales indirectamente mediante la FEMP o, en ocasiones, por empresas y entidades sin ánimo de lucro que vienen a prestar el servicio en los términos previstos, en uno y otro caso, en los acuerdos que, bajo la denominación de convenios, suscribieron con ellos las Diputaciones y que han solapado la utilización de los procedimientos contractuales de gestión de servicios públicos que hubieren debido ser utilizados así como la plena aplicación de la normativa de contratación pública vigente desde que, a partir del año 1993, comenzaron a suscribirse.

Los convenios a cuyo régimen general se hizo referencia en el apartado III.3 de los de este informe, van a ser examinados individualmente a fin de exponer las peculiaridades de cada uno de los mismos, tanto en lo que se refiere a la normativa del servicio o de los convenios como respecto a su ejecución.

En todos los casos analizados, se trate de convenios de adhesión al anterior convenio marco suscrito por el

pendiente al mes de diciembre, y expedidas en el mes de noviembre, se pagan también en este mismo mes. En este sentido ha de manifestarse que se ha remitido un informe del Servicio de Bienestar Social de la Diputación, firmado por la Secretaria y la Presidente del Servicio, fechado el 26 de noviembre de 2001, en el que se señala que aunque no se haya emitido informe por los responsables de los CEAS, respecto a las facturas de los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2001, que los documentos emitidos por las empresas se ajustan a la realidad, inicialmente, por lo que procede su abono.

También en relación con lo expuesto anteriormente ha de señalarse que una de las facturas que se han regularizado en meses posteriores al período al que se refiere, con la cantidad de la regularización, se ha satisfecho en el mismo día en el que se expidió la factura de regularización de la misma.

4.1.13.4 Modificación

Se produce una modificación del primero de los contratos, respecto de cada una de las empresas adjudicatarias, negativamente informado por el Servicio de Contratación, apreciándose las siguientes irregularidades: La modificación persigue el incremento del número de horas, que oscila entre el 52,21 y el 152,72 por 100 con el consiguiente incremento del precio, resultando injustificada al fundamentarse en causas imprevisas, conforme al art. 101 del TRI-CAP, siendo éstas, según se pone de manifiesto en los informes emitidos, la participación de la Junta de Castilla y León en la financiación del contrato, cuando como se hace constar, esta participación se conocía en el momento en el que la tramitación del expediente estaba en curso muchos meses antes de las adjudicaciones.

En el mismo momento en el que se está interesando la ampliación de las horas de la prestación, se solicita la revisión del precio del contrato, basándose en la existencia de un convenio colectivo del sector que requiere incrementar los precios de 7,51 euros/hora a 9,83 euros/hora, siendo que el Convenio estaba ya firmado en el momento del inicio del expediente, y por tanto vigente y aplicable, circunstancia que debía haber sido tenida en cuenta por la empresa adjudicataria al realizar su proposición. Asimismo tanto en el art. 102 del TRI-CAP como en el Pliego se prevenían la imposibilidad de revisar el precio durante el primer año de vigencia del contrato, y en tanto no se hubiera ejecutado al menos el 20 por 100 del contrato, lo que no sucede en este caso.

4.2 Convenios suscritos para la prestación del Servicio Social de Teleasistencia.

El servicio de Teleasistencia, considerado como servicio social individualizadamente o integrado en el seno del Servicio de Ayuda a Domicilio, es prestado

• En este sentido ha de hacerse referencia también al supuesto del mes de abril de 2002, puesto que en la factura presentada por la empresa adjudicataria de los lotes 3 y 4, y expedida en el mes correspondiente al período indicado, aparece la cantidad resultante de la regularización de las horas que se realiza en el mes de julio. Lo mismo que ocurre con la del lote 3 del mes de enero, que se expide, en enero, ya con el importe de la regularización pese a que este se realiza el día 27 de abril.

• Estas circunstancias han de relacionarse con lo establecido en la cláusula duodécima del pliego de prescripciones técnicas del contrato, en el que se establece el seguimiento y control en la prestación del servicio, pudiendo la Diputación rescindir el contrato, si en su ejecución se apreciaren deficiencias; lo que aun- que ocurre no ha sido llevado a efecto.

• Todo ello ha sido posible por la falta de control de las horas facturadas por parte de los responsables de los CEAS, ya que a éstos compete informar cada factura expresando o no su conformidad con aquéllas, señalando que han realizado el seguimiento y el control previsto, dando su conformidad para su abono. Existe un único supuesto en el que un responsable del CEAS señala que ha realizado dicho seguimiento y control mediante un muestreo aleatorio, y dada la coincidencia de la factura con lo que ha comprobado, emite el informe de conformidad.

• Algunos de estos Informes de control del SAD no identifica ni la empresa que presta el servicio, ni el número de horas prestadas, ni siquiera en qué CEAS se ha prestado, o bien no aparece el sello del CEAS correspondiente. Únicamente se identifica el período al que pertenece.

• La factura 25/2002 y otra correspondiente al mes de junio de 2002, han sido conformadas por un administrativo, sin indicar si está autorizado para ello.

4.1.13.3.3 Pagos

El día 27 de febrero de 2002 se aprueba por la Comisión de Gobierno un incremento en el número de horas a prestar por las empresas adjudicatarias, como se expone en el epígrafe siguiente, con el incremento pecuniario correspondiente. Las facturas de mayo y de junio 2002, según se hace constar, no pueden ser satisfechas con cargo a la partida correspondiente, por haberse agotado el crédito existente, haciéndose referencia, además, a una propuesta de reducción de horas que ha sido paralizada por la Presidente de la Diputación, cuando en rigor, las horas han sido incrementadas.

La factura de regularización de horas emitida por la otra empresa existe un error material de cálculo de 20 euros a favor del contratista, que es satisfecha.

Los pagos de las facturas se realizan, con carácter general, meses después del plazo legal establecido en el art. 100 del TRI-CAP de dos meses.

Existen, sin embargo, excepciones, como anteriormente se ha señalado, puesto que las facturas corres-

IMSERSO y la FEMP o se trate de convenios directamente suscritos con la Entidad prestadora del Servicio no consta referencia alguna a reunión de las comisiones de seguimiento de los convenios concretos, de singular importancia, dadas las atribuciones conferidas en orden a la proposición de empresa adjudicataria, control y vigilancia, calidad de la prestación, control de la ejecución, etc. Tampoco consta cual sea el procedimiento utilizado por las distintas Corporaciones dirigido a conocer la realidad de la ejecución, su calidad y la satisfacción de los beneficiarios del sistema.

Con carácter previo a su análisis, y a fin de facilitar un estudio comparativo del coste económico de los convenios suscritos para la prestación del servicio de Teleasistencia durante el año 2002 y el unitario por usuario derivado de los mismos, de acuerdo con la información remitida por aquellas Diputaciones Provinciales que han manifestado prestar el servicio de Teleasistencia, se expone en el siguiente cuadro:

DIPUTACIÓN PROVINCIAL	Fecha de adhesión al Convenio Marco FEMP-IMSERSO	Importe Convenio 2002	Coste por usuario 2002 euros/mes		Sin unidad de control remoto	Empresa adjudicataria	Ordenanza Fiscal	Reglamento de Servicio
			Tinilar	Con Unidad de control remoto				
ALICANTE	1994	626.820	22,84		8,31	CRUZ ROJA	No consta	Si
ÁVILA	Directamente					CRUZ ROJA	No consta	No consta
BADAJOS	18/09/00	128.344	21,04	10,52	8,42	CRUZ ROJA	No consta	No consta
BARCELONA	Directamente	156.266 ¹				CRUZ ROJA	No consta	No consta
BURGOS	Directamente		21,04	No consta	No consta	CRUZ ROJA	No consta	No consta
CÁCERES	18/09/00	153.592	21,04	10,52	8,42	CRUZ ROJA	No consta	No consta
CASTELLÓN	1/08/02	55.958	22,84			CRUZ ROJA	No consta	24/10/2002
HUESCA	10/12/93	305.599	22,84			CRUZ ROJA	No consta	06/06/96
JAEN		18.63	18,63	9,31	7,45	EULEN, S.A.	No consta	No consta
LA CORUÑA	9/07/98	176.408	22,24	11,12	8,90	EULEN, S.A.	Municipal	No consta
LEÓN	15/07/94	346.437,12	22,84	11,42	9,14	CRUZ ROJA	No consta	No consta
LUGO	1/06/98	216.172	22,24	11,12	8,90	EULEN, S.A.	Municipal	No consta
ORLENSE	16/10/98	147.451	22,24	11,12	8,90	EULEN, S.A.	Municipal	No consta
PALENCIA	Directamente	32.627,50	24,04			CRUZ ROJA	17/10/2001	No consta
PONTEVEDRA	1/07/98	30.379	22,24	11,12	8,90	EULEN, S.A.	Municipal	No consta
SALAMANCA	25/07/95 y Directamente	175.411,20 (72.236,85)	22,84 (25,84) ²	11,42 (12,92)	9,14 (10,34)	CRUZ ROJA		No consta
SEGOVIA	Directamente					CRUZ ROJA		
SORIA	Directamente					CRUZ ROJA		
TERUEL	1/05/00	108.456	25,24	16,62	10,10	CRUZ ROJA	28/09/2001	No consta
VALENCIA	9/09/02	134.756	22,84 ³			CRUZ ROJA	28/12/2001	No consta
VALLADOLID	15/07/03	431.022	22,84 (25,84)	11,42 (12,92)	9,02 (10,34)	SERVICIOS DE TELEASISTENCIA S.A	25/02/2000	No consta
ZAMORA	Directamente		22,40			SERVICIOS DE TELEASISTENCIA S.A	No consta	Si
ZARAGOZA	31/12/94	279.255	25,24 (35,45) ⁴	12,62 (16,23)	10,10 (12,98)	CRUZ ROJA	No consta	27/05/1994
Total Convenio FEMP:			3.002.251 euros					

¹ De ésta cantidad al 65 por 100 a cargo de la FEMP.
² Admisión de aparatos.
³ Entre paréntesis precio por Unidad Móvil.
⁴ El precio al que se ejecuta el contrato en 2003 es de 21 euros.

ció tal decisión de acuerdo con lo expuesto en los apartados VIII.c) y d) de las bases del servicio.

4.2.8 Diputación Provincial de A Coruña

De acuerdo con la documentación remitida, la Comunidad de Galicia suscribió un Convenio con la Diputación Provincial de A Coruña, mediante el que se regulaba la participación en la financiación del Servicio de Teleasistencia de la Xunta, mediante la aportación del 15 por 100 del coste de cada terminal.

La Diputación reguló las correspondientes bases del programa de Teleasistencia, supeditando la prestación del servicio a la previa suscripción de un Convenio por cada municipio el cual, a su vez, abonará una parte del coste del servicio, en razón al número de sus vecinos que resulten beneficiarios. Asimismo, la Diputación participará de los ingresos que las ordenanzas fiscales municipales establezcan en orden a la prestación del servicio.

Tal régimen económico resulta contradictorio tanto con el Convenio suscrito con la FEMP como con la concepción de estos servicios dentro de los hechos imputables de una ordenanza municipal.

La empresa EULEN, S.A. prestadora del servicio, hizo cesión del contrato en favor de la mercantil EUSA mediante escritura de 8 de julio de 2002, con efectos de 1 de ese mes y año, autorizada por la FEMP el anterior 6 de junio, sin que conste el conocimiento por la Diputación Provincial hasta el 5 de marzo del siguiente 2003, sin que conste la intervención de la Comisión de Seguimiento a la que correspondía fijar la empresa que debía sustituir a EULEN, S.A., de acuerdo con el Convenio marco y el de adhesión.

4.2.9 Diputación Provincial de Huesca

Consta la existencia del régimen jurídico del servicio, así como la derogación de las tarifas por la prescripción del Servicio de Teleasistencia Domiciliaria mediante acuerdo de esta Corporación de 5 de diciembre de 2001.

La Diputación ejecuta la prestación del servicio mediante la previa suscripción de un Convenio por cada zona de Ayuda Domiciliaria. El importe facturado a la Diputación de Huesca durante el año 2002 asciende a 208.396,29 euros cuando la cuantía máxima asumida por la Diputación, de acuerdo con el Convenio y sus prórrogas, sería 106.959,72 euros, resultando por tanto el exceso injustificado.

4.2.10 Diputación Provincial de Jaén

No consta la existencia del régimen jurídico del servicio ni la Corporación ha aprobado tarifa alguna.

El importe facturado a la Diputación de Jaén durante el año 2002 asciende a 194.365 euros cuando la cuantía máxima asumida por la Diputación, de acuerdo

4.2.5 Diputación Provincial de Burgos

La Diputación Provincial suscribió directamente un Convenio con la Oficina de la Cruz Roja de Burgos al objeto de implantar en la provincia el servicio de Asistencia Domiciliaria.

El Convenio prevé la participación de voluntariado social de la Cruz Roja en el programa de Teleasistencia creándose una Comisión Técnica de seguimiento del Convenio integrada por miembros de la Entidad Local y de la Cruz Roja.

El precio inicial pactado por usuario sería de 36,06 euros, y durante el ejercicio 2002, de acuerdo con la facturación examinada, de 21,04 euros por usuario o beneficiario, de la que se ha descontado la aportación del usuario según el baremo que se establece. No consta la aprobación de ordenanza fiscal que dé soporte a los importes recogidos en el baremo ni de correspondiente reglamentación del Servicio.

4.2.6 Diputación Provincial de Cáceres

No consta la existencia de Reglamentación del Servicio, siendo gratuito para los beneficiarios, por lo que no se establece ordenanza fiscal alguna.

Los precios que soportan la facturación varían sin justificación, resultando un precio hasta el mes de julio inclusive, acorde con lo establecido en la prórroga, y otro ligeramente inferior a partir de esa fecha, sin que conste documento alguno justificativo de la variación.

La facturación realizada a la Diputación 30.610 euros es muy inferior a los 53.757 euros correspondientes al 35 por 100 a que debía ascender la aportación de la Corporación.

4.2.7 Diputación Provincial de Castellón

La suscripción de Convenio de Teleasistencia es simultáneo con la prestación de un servicio por la Diputación Provincial con medios propios denominado de Teleayuda Domiciliaria implantado en el año 2000. Tanto uno como otro cuentan con unas Bases Generales del servicio aprobadas el 24 de septiembre de 2002 las correspondientes a Teleasistencia y el 25 de julio de 2000, las de Teleayuda del servicio.

El 24 de septiembre de 2002 se aprobaron las bases del servicio, publicándose en el BOP del 1 de octubre. El 29 de septiembre se suscribe un Convenio con la Generalidad Valenciana por el que esta asume el 15 por 100 del coste total de la prestación. Con fecha 15 de octubre, consta la celebración de un contrato de la FEMP y la Cruz Roja, para la prestación del servicio en Castellón.

Durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2002, el coste de servicio facturado por la Cruz Roja ascendió a 5.500 euros, sin que se hayan remitido los Decretos de la Presidencia asignando los servicios ni las actas del Comisión de Gobierno en que se cono-

de 22,84 euros. En la facturación se hace referencia al número de usuarios atendidos, pero no constan estadivos nominativos, lo que dificulta el control a realizar por la Entidad de la contratación efectuada.

4.2.3 Diputación Provincial de Badajoz

No consta la existencia del régimen jurídico del servicio de Teleasistencia ni la Corporación ha aprobado tarifas al asumir la financiación del servicio junto con los diversos Ayuntamientos que, a su vez, convienen con la Diputación la extensión del servicio a su ámbito. La Diputación Provincial suscribió, en desarrollo de este Convenio otros de colaboración con diversos Ayuntamientos en cuya virtud asumen la implantación de servicio. Estos Convenios difieren en función del número de habitantes del municipio, determinando esta cifra la cuantía de la aportación municipal. El Convenio expresa que la empresa prestaría del servicio, la Cruz Roja, lo es fruto de un concurso provincial cuando no consta sino la designación efectuada por la FEMP.

La facturación correspondiente a los meses de enero, febrero y marzo de 2002, recoge exclusivamente el importe facturado y, a partir de esa última fecha, incorpora el número de usuarios, sin ningún otro elemento que permita su identificación.

No consta en la documentación remitida cual sea el procedimiento dirigido a conocer expresamente a la realidad de la ejecución, su calidad y la satisfacción de los beneficiarios del sistema.

4.2.4 Diputación Provincial de Barcelona

El Convenio, aprobado por la Comisión de Gobierno con fecha 14 noviembre de 2002, atribuye a la Diputación de Barcelona la determinación de la distribución de los aparatos de Teleasistencia entre los Entes locales, que asumirá el mantenimiento del servicio con ellos prestado por la Cruz Roja sin que a cambio ella perciba contraprestación alguna de la Diputación. Sin embargo, se encarga a la Cruz Roja la adquisición de 502 aparatos de Teleasistencia a un precio unitario de 300,51 euros, obviando la correspondiente licitación pública de un suministro por importe de 150.856,02 euros, con el consiguiente perjuicio tanto para el interés público por la falta de concurrencia y competencia entre quienes pudieran haber participado en el suministro como para la claridad y transparencia que deben informar las contrataciones públicas, sin que la mera interposición de un particular pueda justificar la elusión de las normas de contratación pública. De esta forma, el Convenio suscrito no pudo quedar excluido del TRL-CAP, cuyo artículo 3.1.d) tan solo permite excluir de la aplicación de la Ley a aquellos convenios cuyo objeto no pueda ser incluido dentro de algunos de los previstos, lo que, como se expuso, no es el caso.

El cuadro incorpora tanto a las Diputaciones que suscribieron contrato con las FEMP como a aquellas que suscribieron el Convenio directamente con la entidad prestadora, haciéndose así constar en la segunda de las columnas del cuadro. Los precios, expuestos en euros/mes por usuario, pueden variar según sea el usuario titular, disponiendo de la correspondiente terminal de usuario y unidad de control remoto, o como beneficiarios del servicio por convivir con el titular y reunir los requisitos para ello, en cuyo caso los importes serán los que se indican en el cuadro, según disfrute o no de unidad de control remoto que permite la continua relación verbal del usuario con la unidad de atención. Recoge el cuadro tanto la empresa adjudicataria como la presencia o no de reglamentación del servicio y de ordenanza fiscal reguladora de su precio. La referencia «municipal» indica que el Convenio remite a estos efectos a ese ámbito.

Del análisis de los convenios suscritos para la prestación del servicio de Teleasistencia, a los que se hizo referencia en el apartado anterior, se desprenden las siguientes deficiencias, anomalías o irregularidades específicas correspondientes a cada una de las Diputaciones Provinciales analizadas:

4.2.1 Diputación Provincial de Alicante

Suscribió el Convenio de Adhesión al Convenio Marco en 1994, remitiéndose copia de la prórroga para 2002. Durante el período 1997-2002, concurre este Convenio con otro específico suscrito con la Cruz Roja dirigido a dar cobertura a aquellos servicios que no cubría el primero de ellos, que, como se indicó estaba limitado por las disponibilidades presupuestarias del IMSERSO, que sin embargo se prevé cubrirá la demanda a partir de año 2003. En definitiva, el sistema de gestión del servicio mediante el Convenio permite a la Diputación, obviando los procedimientos previstos en el TRI-CAP, concertar la gestión de un servicio social público con una entidad privada.

4.2.2 Diputación Provincial de Ávila

La Diputación Provincial suscribió directamente un Convenio con la Oficina de la Cruz Roja de Ávila en el año 1998, al objeto de implantar en la provincia el servicio de Asistencia Domiciliaria.

El Convenio prevé la participación de voluntariado social de la Cruz Roja en el programa de Teleasistencia creándose una Comisión Técnica de seguimiento del Convenio integrada por miembros de la Entidad Local y de la Cruz Roja, a la que se encomienda la elaboración del Presupuesto, entre otras funciones.

El precio inicial pactado por usuario fue de 27,05 euros, y durante el ejercicio 2002, de acuerdo con la facturación examinada, de 24,04 euros por usuario o beneficiario hasta el mes de marzo y a partir de éste

- con el Convenio y sus prórrogas, sería 167.368 euros, resultando por tanto el exceso de 26.997 euros, injustificado.
- 4.2.11 Diputación Provincial de León
- Suscribió el Convenio de Adhesión al Convenio Marco el 15 de julio de 1994, constando prorrogado hasta el 2002.
- El coste máximo del proyecto para el 2002 previsto era de 607.224,24 euros, incluido en el mismo los Ayuntamientos de León, Ponferrada y San Andrés de Rabanedo por lo que correspondía asumir a la Diputación Provincial tan sólo 121.153 euros, facturándose finalmente un 89 por 100 del coste asumido por la Diputación.
- 4.2.12 Diputación Provincial de Lugo
- No consta la existencia del régimen jurídico del servicio ni la Corporación ha aprobado tarifa alguna.
- De acuerdo con la documentación remitida, la Comunidad de Galicia suscribió un Convenio con la Diputación, mediante el que se regulaba la participación en la financiación del 15 por 100 del coste de cada terminal del Servicio de Teleasistencia. La Diputación ejecuta el Convenio, supeditando la prestación del servicio a la previa suscripción de un municipio, el cual a su vez abonará una parte del coste del servicio, en razón al número de sus vecinos que resulten beneficiarios. Asimismo, la Diputación participará de los ingresos que las ordenanzas fiscales municipales establezcan en orden a la prestación del servicio.
- Tal régimen económico resulta contradictorio tanto con la condición de prestación del servicio con el que se suscribe el Convenio como con la concepción del servicio dentro de los hechos imponderables de una ordenanza municipal.
- No consta ni la existencia de ingresos en la Diputación consecuencia de este régimen, ni del sistema de determinación de los beneficiarios ni de la adopción de medidas dirigidas a controlar la realidad y calidad de la prestación contratada.
- La empresa EULEN, S.A., prestadora del servicio, hizo cesión del contrato en favor de la mercantil EUXA mediante escritura de 8 de julio de 2002, con efectos de 1 de ese mes y año, autorizada por la FEMP el anterior 6 de junio, sin que conste el conocimiento por la Diputación Provincial ni la intervención de la Comisión de Seguimiento a la que correspondía fijar la empresa que debía sustituir a EULEN, S.A., de acuerdo con el Convenio marco y el de adhesión.
- 4.2.14 Diputación Provincial de Palencia
- La Diputación Provincial suscribió directamente un Convenio con la Oficina de la Cruz Roja de Palencia en el año 1994, al objeto de implantar en la provincia el servicio de Asistencia Domiciliaria.
- El Convenio preveía la participación de voluntariado social de la Cruz Roja en el programa de Teleasistencia creándose una Comisión Técnica de seguimiento del Convenio integrada por miembros de la Entidad Local y de la Cruz Roja, a la que se encomienda la elaboración del Presupuesto, entre otras funciones.
- El precio inicial pactado por usuario fue de 30,90 euros, y durante el ejercicio 2002, de acuerdo con la facturación examinada, de 24,04 euros por usuario o beneficiario hasta el mes de abril y a partir de éste de 23,83 euros, de la que se ha descontado la aportación del usuario según el baremo que se establece. Con fecha 29 de diciembre de 1998 publica el Boletín Oficial de la Provincia la aprobación por el Pleno el anterior día 29 de octubre del precio público del programa de Teleasistencia Domiciliaria, modificado por acuerdo del Pleno de 27 de octubre de 2001. No consta la aprobación de la correspondiente reglamentación del Servicio.
- 4.2.13 Diputación Provincial de Ourense
- No consta la existencia del régimen jurídico del servicio ni la Corporación ha aprobado tarifa alguna.
- 4.2.15 Diputación Provincial de Pontevedra
- No consta el régimen jurídico del servicio ni la Corporación ha aprobado tarifa alguna.
- De acuerdo con la documentación remitida, la Comunidad de Galicia suscribió un Convenio con la Diputación, mediante el que se regulaba la participación en la financiación del 15 por 100 del coste de cada terminal del Servicio de Teleasistencia. La Diputación ejecuta el Convenio, supeditando la prestación del servicio a la previa suscripción de un municipio, 29 ya lo han suscrito, el cual a su vez abonará una parte del coste del servicio, en razón al número de sus vecinos que resulten beneficiarios. Asimismo, la Diputación participará de los ingresos que las ordenanzas fiscales municipales establezcan en orden a la prestación del servicio. Tal régimen económico resulta contradictorio tanto con la condición de prestación del servicio con el que se suscribe el Convenio como con la concepción del servicio dentro de los hechos imponderables de una ordenanza municipal.
- No consta ni la existencia de ingresos en la Diputación consecuencia de este régimen, ni del sistema de determinación de los beneficiarios ni de la adopción de medidas dirigidas a controlar la realidad y calidad de la prestación contratada.
- La mercantil EULEN, S.A., prestadora del servicio, hizo cesión del contrato en favor de la mercantil EUXA mediante escritura de 8 de julio de 2002, con efectos de 1 de ese mes y año, autorizada por la FEMP el anterior 6 de junio, sin que conste el conocimiento por la Diputación Provincial ni la intervención de la Comisión de Seguimiento a la que correspondía fijar la empresa que debía sustituir a EULEN, S.A., de acuerdo con el Convenio Marco y el de adhesión.
- 4.2.16 Diputación Provincial de Salamanca
- La Diputación Provincial suscribió directamente un Convenio con la Oficina de la Cruz Roja de Salamanca en el año 1992 al objeto de implantar en la provincia el Servicio de Asistencia Domiciliaria, excepción hecha de determinados municipios que fueron parte del Convenio al que a continuación nos referimos. Asimismo el 25 de julio de 1995 se suscribió Acuerdo de Adhesión de la Diputación Provincial al Convenio suscrito entre diversos Ayuntamientos de la provincia, el INSERSO y la FEMP. Ambos convenios han mantenido su vigencia mediante sucesivas prórrogas hasta el ejercicio 2002.
- El primero de los Convenios preveía la aportación por la Diputación Provincial para el mantenimiento de terminales de Teleasistencia y atención de beneficiarios un millón de 72.236,85 euros para el ejercicio 2002, respecto del segundo de los Convenios la aportación de la Diputación Provincial ascendería a 61.393,92 euros correspondiendo al INSERSO un importe de 114.017,28 euros, siendo el precio fijado por usuario de 22,84 euros.
- 4.2.17 Diputación Provincial de Segovia
- La Diputación Provincial suscribió directamente un Convenio con la Oficina de la Cruz Roja de Segovia en 17 de diciembre de 1993, al objeto de implantar en la provincia el servicio de Asistencia Domiciliaria.
- El Convenio preveía la participación de voluntariado social de la Cruz Roja en el programa de Teleasistencia creándose una Comisión Técnica de seguimiento del Convenio integrada por miembros de la Entidad Local y de la Cruz Roja, a la que se encomienda la elaboración del Presupuesto, entre otras funciones.
- El precio inicial pactado por usuario y mes fue de 34,86 euros, aprobándose una ordenanza reguladora de 28 de septiembre de 2001 la correspondiente ordenanza fiscal reguladora de la tasa del servicio de Asistencia Domiciliaria. No consta el documento justificativo de los actuales precios unitarios correspondientes a las facturas presentadas.
- 4.2.18 Diputación Provincial de Soria
- La Diputación Provincial suscribió directamente un Convenio con la Oficina de la Cruz Roja de Soria en 29 de diciembre de 1993, al objeto de implantar en la provincia el servicio de Asistencia Domiciliaria.
- El Convenio preveía la participación de voluntariado social de la Cruz Roja en el programa de Teleasistencia creándose una Comisión Técnica de seguimiento del Convenio integrada por miembros de la Entidad Local y de la Cruz Roja, a la que se encomienda la elaboración del Presupuesto, entre otras funciones.
- El precio inicial pactado por usuario y mes fue de 36,06 euros, aprobándose el 28 de diciembre de 2001 la correspondiente ordenanza fiscal reguladora de la tasa del servicio de Asistencia Domiciliaria.
- 4.2.19 Diputación Provincial de Teruel
- No consta la aprobación del régimen jurídico del servicio ni la determinación de los beneficiarios ni de la adopción de medidas dirigidas a controlar la realidad y calidad de la prestación contratada.
- 4.2.20 Diputación Provincial de Valencia
- Durante el año 2002, no se ha implantado ninguna ayuda de esta índole, debiéndose resaltar que el Convenio fue suscrito el 9 de septiembre del ejercicio fiscalizado.
- Las bases del servicio que se acompañan no constan aprobadas en los términos indicados en el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
- 4.2.21 Diputación Provincial de Valladolid
- Suscribió el Convenio de Adhesión al Convenio Marco el 15 de julio de 1993, junto con el INSERSO, el

el servicio, relegando a desarrollos reglamentarios posteriores o a la simple vía de hecho su determinación. Asimismo algunas normas autonómicas prevén la obligatoria gratuidad del servicio a favor de los usuarios y otras exigen una contraprestación —variable según las circunstancias— por parte de los mismos.

Estas circunstancias se traducen en una diferenciada satisfacción de las necesidades sociales que se tratan de subvenir mediante esta institución en las distintas provincias españolas, consecuencia de la desigual regulación que de ella se realiza por las diversas Comunidades Autónomas y de la ausencia de una normativa básica respecto del concreto y común contenido de las prestaciones constitutivas del derecho a la Asistencia Social y de los consecuentes derechos y obligaciones de los usuarios de aquella.

5.2 La normativa autonómica y el ejercicio de competencias en materia de Servicios Sociales por las Diputaciones Provinciales

El reparto de competencias en esta materia, excluida hecha de la normativa vigente en Andalucía, Castilla y León y País Vasco, ha supuesto la preterición competencial de las Diputaciones Provinciales en materia de ejecución de los Servicios Sociales en beneficio de la administración autonómica, municipal, u otros entes locales de creación autonómica. En este último caso incluso con la transferencia de recursos que correspondían a las Diputaciones Provinciales del correspondiente ámbito autonómico, con la consecuente contravención del principio de autonomía local, tal y como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional.

Esta asignación competencial a las Diputaciones Provinciales en materia de Asistencia Social, limitada a una mera colaboración con los municipios y sus asociaciones y los entes creados por las Comunidades Autónomas, obviando lo previsto en el artículo 36 c) de la LRBRL —que expresamente faculta a estas para el desarrollo de servicios supramunicipales o supracomarcales—, unido a que la implantación de estos servicios queda vinculada a la voluntad asociativa o a la decisión municipal dificulta también, el cumplimiento del principio de igualdad, anteriormente referido, fundamentalmente respecto a parte de la población provincial, normalmente aquella que habita los núcleos rurales más pequeños. En algunos ámbitos autonómicos, Extremadura, Galicia o Aragón, las administraciones locales han tratado de paliar esta situación mediante complejos procedimientos convencionales, que se asemejan a la encomienda de gestión y que difuminan la concreta atribución de competencias que la normativa autonómica realizó en favor de los entes municipales y sus asociaciones.

5.3. Contratos de Ayuda a Domicilio

Las Diputaciones que han contratado el Servicio de Ayuda a Domicilio en el período fiscalizado son: Alava,

Almería, Ávila, Burgos, Jaén, León, Málaga, Palencia, Salamanca, Segovia, Soría, Valladolid y Zamora. Con carácter general del examen de los expedientes correspondientes se deducen las siguientes conclusiones:

5.3.1 Ausencia de Ordenanzas reguladoras del Servicio Público, salvo en las Diputaciones Provinciales de Burgos, Soría, Almería, Valladolid y Foral de Alava, lo que contraviene los artículos 155.2 del TRLC/AP y 56.2 de la LCAP, dificulta el exacto conocimiento por el usuario del alcance y contenido de su derecho, e imposibilita el control de la empresa contratista.

5.3.2 No consta la existencia de estudios, informes, o proyectos, incluso se carece del proyecto de explotación salvo en la Diputación Provincial de Zamora, dirigidos a cuantificar y concretar los objetivos y fines que se persiguen con la implantación del servicio y la forma en la que ésta debe llevarse a cabo.

5.3.3 No constan en las Diputaciones Provinciales de Valladolid y Zamora los pliegos de prescripciones técnicas que rigen la contratación, y en general, adolecen de falta de concreción respecto de las actuaciones que se han de realizar por las empresas adjudicatarias, así como de una deficiente referencia a los regímenes jurídicos, económico y administrativo del servicio en los términos exigidos por los artículos 158.1 del TRLC/AP y 159.1 de la LCAP.

5.3.4 Se limita el principio de libre competencia, puesto que gran número de Diputaciones exigen para acceder a la licitación, y posterior adjudicación del contrato, que aquellas tengan su domicilio social o sede en el territorio de la misma.

5.3.5 No consta que las ofertas presentadas por las empresas finalmente se ejecuten con arreglo a lo propuesto, dada la ausencia de unas normas del servicio que garanticen el conocimiento por los usuarios de la intensidad de la prestación a la que tienen derecho y la inexistencia, generalizada, de unos procedimientos normalizados para el control de la ejecución de la prestación. En los casos en que dicho control por la Diputación estaba previsto se manifiesta con posterioridad a la facturación y en algún supuesto el control llega a realizarse por personal al servicio de administraciones distintas a la Diputación Provincial sin que medie convenio previo que atribuya tales facultades.

5.3.6 La ausencia de estudios previos a la apertura del procedimiento contractual, que determinen el contenido de la prestación a efectuar, da lugar a que en múltiples ocasiones se haya de modificar el contrato celebrado para adecuarlo a las necesidades reales que se observan durante la ejecución, se adopten baremos de revisión de precios inadecuados a la estructura de costes del servicio, con el consiguiente incremento de las horas de prestación o del precio del mismo o de ambos, que no puede ampararse en la presencia causales imprevisibles o necesidades nuevas como exigen los artículos 163, 101 y 102 del TRLC/AP ni en el manteni-

miento del equilibrio financiero al haberse pactado cláusulas con baremos inadecuados. Esta circunstancia provoca que, en numerosas ocasiones, las Diputaciones agoten el crédito inicialmente previsto antes de la finalización del período que comprende la prestación.

5.3.7 Los sistemas de control de la ejecución del contrato adoptados por las Diputaciones permiten que, en ocasiones, no quede constancia de alguno de los siguientes aspectos:

- a) Las prestaciones que los asistentes sociales de las empresas adjudicatarias realizan, ni el nombre de los usuarios a favor de los que se hace, así como tampoco las horas que realmente ha llevado su ejecución.
- b) La actuación de los órganos o servicios encargados del control y seguimiento de la ejecución del contrato en las Diputaciones, en la comprobación de la veracidad de las horas prestadas o las actividades realizadas por los asistentes, ni siquiera de una forma aleatoria, limitándose las empresas a facturar las horas realizadas en el mes de referencia. En ocasiones, las empresas adjudicatarias presentan las facturas para su abono fechadas antes de la finalización del período de referencia, reiterando el número de horas del período precedente, aprobándose y abonándose por la Diputación, sin reparo alguno.
- c) La realización de actuaciones directas con los beneficiarios, aún en forma aleatoria, dirigidas a comprobar respecto de los servicios que se dicen prestados, no sólo, la veracidad de las facturas presentadas, y el cumplimiento del contrato en sus términos estrictos, sino la calidad de las prestaciones recibidas por aquellos, dado el carácter personalísimo de algunas de ellas, tales como el vestido, aseo, comida, control de medicación, acompañamiento, etc.

5.3.8 La planificación que las Diputaciones hacen de la prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio en prácticamente todos los casos, atendidos los objetivos perseguidos, es insuficiente, puesto que limita la prestación a los días laborables, salvo casos excepcionales.

5.3.9 Dada la importancia del coste de personal en este tipo de actividades, la normativa laboral y concretamente la regulación salarial contenida en los sucesivos convenios colectivos de aplicación, algunos con eficacia retroactiva, genera graves problemas en la ejecución del contrato, que en ocasiones se subsana mediante modificaciones contractuales de hecho y no mediante las correspondientes revisiones de precios dirigidas a mantener el equilibrio financiero del servicio.

5.3.10 Se ha apreciado diferencia de precios entre los diferentes contratos vigentes, que se extiende desde un precio de 7,9 euros/hora, hasta 14,47 euros/hora durante el período fiscalizado.

5.3.11 Ausencia de normas sobre tarifas debidamente aprobadas por la Corporación, salvo en las Dipu-

Ayuntamiento de Valladolid y la FEMP. Asimismo, de la información remitida se desprende la existencia de un segundo Convenio suscrito con la Junta de Castilla y León (Acuerdo Marco) que no ha sido acompañado y en base al cual se han remitido facturas de la Cruz Roja referidas al Servicio de Teleasistencia por importe de 49.404,91 euros correspondientes al año 2002, que quedarían por ello, sin justificación.

Con fecha 27 de mayo de 1994 se aprobó por el Pleno la normativa reguladora del Servicio de Teleasistencia Domiciliaria.

4.2.22 Diputación Provincial de Zaragoza

No consta la existencia de normativa que establezca el régimen jurídico del servicio pero sí una ordenanza fiscal que regula el precio público a percibir de los beneficiarios del servicio. No consta el procedimiento para la determinación de los beneficiarios ni de la adopción de medidas dirigidas a controlar la realidad y calidad de la prestación contratada.

El importe facturado a la Diputación de Zaragoza durante el año 2002 asciende a 129.296,36 euros cuando la cuantía máxima asumida por la Diputación, de acuerdo con el Convenio y sus prórrogas, sería 279.255,36 euros, resultando por tanto el exceso de 31.556,99 euros, injustificado.

5. CONCLUSIONES

5.1 La heterogeneidad de la normativa autonómica reguladora de los servicios sociales objeto de la contratación analizada

La genérica atribución competencial efectuada por la Constitución Española a las Comunidades Autónomas en materia de Asistencia Social y la falta de creación sobre su contenido básico, vinculado a una extensiva concepción de la competencia autonómica, ha llevado a residenciar en el desarrollo legislativo efectuado por aquellas, el cumplimiento del principio de igualdad proclamado en los artículos 9.2 y 139 de la citada Norma Fundamental, respecto de los derechos que integran la Asistencia Social en todo el territorio del Estado.

Sin embargo, del análisis de la normativa autonómica expuesto en el apartado II de este Informe, resultan importantes diferencias generales en cuanto al grado de implantación, contenido, calificación, costes, imputabilidad presupuestaria y soporte normativo, así como desigualdades interautonómicas específicas respecto al coste y a la intensidad y contenido de las prestaciones constitutivas del servicio de Asistencia Domiciliaria. En este sentido cabe señalar que en algunos casos se consideran como tales las tareas domésticas o los cuidadores personales y/o la Teleasistencia, y en otros no se concretan el tipo de prestaciones que deben configurar

— Orden de 3 de enero de 2000, que regula la cooperación con las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos de municipios con población superior a 20.000 habitantes.

— Orden de 2 de enero de 2001, que regula la cooperación con las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos de municipios con población superior a 20.000 habitantes.

— Decreto 203/2002 de 16 de julio de Financiación de los Servicios Sociales comunitarios en Andalucía.

ARAGÓN

— Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón.

— Ley 8/1985, de 20 de diciembre, sobre relaciones de las Diputaciones Provinciales con la Comunidad Autónoma.

— Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de Acción Social.

— Ley 4/1996, de 22 de mayo, de Creación y Regulación del Instituto Aragonés de Servicios Sociales.

— Ley de Administración Local de Aragón de 17 de abril de 1999.

CASTILLA Y LEÓN

— Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

— Ley 18/1988, de 28 de diciembre, por la que se dictan las Normas Reguladoras de Acción Social y Servicios Sociales.

— Decreto 13/1990, de 25 de enero, regulador del Sistema de Acción Social.

— Decreto 109/1993, de 20 de mayo, que regula la autorización, acreditación y el Registro de Entidades, Servicios y Centros de carácter social.

— Ley 2/1995, de 6 de abril, por la que se crea la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León.

— Decreto 16/1998, de 29 de enero, por el que se aprueba el Plan de Atención sociosanitaria de la Comunidad Autónoma, potenciándose la atención domiciliaria.

— Decreto 269/1998, de 17 de diciembre, regulador de la prestación básica de la Ayuda a Domicilio.

— Orden de 12 de septiembre de 2002, por la que se determina la formación de los Auxiliares del Servicio de Ayuda a Domicilio.

— Resolución de 13 de febrero de 2002, referente al Protocolo Adicional, que determina las aportaciones económicas de las partes interesadas.

CASTILLA-LA MANCHA

— Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

— Ley 3/1986, de 16 de abril, sobre Normas Reguladoras de los Servicios Sociales.

por el lugar de su realización, el domicilio particular, deben arbitrase procedimientos de control suficientes que permitan verificar la ejecución realizada.

5.ª Las Diputaciones Provinciales, en el ejercicio de sus competencias de asesoramiento económico, técnico y jurídico a los municipios de su ámbito territorial y de garantizar a éstos, especialmente a los de menores recursos, la prestación integral de los servicios mínimos u obligatorios, deben procurar la máxima efectividad y eficacia a efectos de que su cooperación resulte global y equitativa para todos los municipios. Del análisis efectuado, se desprende que dichos objetivos pudieran alcanzarse más fácilmente mediante el fomento de la constitución de Consorcios entre las Diputaciones y los Ayuntamientos, destinados a la prestación de los servicios de ámbito supramunicipal facilitando la intervención directa de éstos a través de los órganos que se articula el consorcio y permitiendo una gestión activa e igual para todos ellos, una mayor eficacia del servicio prestado.

Madrid, 25 de enero de 2005.—El Presidente, **Ubaldo Nieto de Alba**.

ANEXO

NORMATIVA AUTONÓMICA ANALIZADA

ANDALUCÍA

— Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, Estatuto de Autonomía para Andalucía.

— Ley 11/1987, de 26 de diciembre, relativa a las competencias de las Diputaciones Provinciales y su relación con la Comunidad Autónoma.

— Ley 2/1988, de 4 de abril que establece las Normas Reguladoras de los Servicios Sociales.

— Decreto 50/1989, de 14 de marzo por el que se regula el Traspaso de servicios entre la Comunidad Autónoma y las Diputaciones Provinciales y se determina la composición y funciones de la Comisión Mixta de transferencias.

— Orden de 7 de abril de 1989 sobre prestaciones básicas de los Servicios Públicos Comunitarios.

— Decreto 11/1992, de 28 de enero que establece la naturaleza y prestaciones de los Servicios Sociales Comunitarios.

— Orden de 1 de marzo de 1995 por la que se regula la cooperación con los municipios de población superior a 20.000 habitantes, en materia de Servicios Sociales Comunitarios.

— Orden de 22 de octubre de 1996 por la que se regula el servicio de Ayuda a Domicilio como prestación básica.

— Decreto 117/1997, de 15 de abril, sobre composición y funcionamiento del Consejo Andalúz y provincial de servicios sociales.

de este servicio, salvo en las Diputaciones Provinciales de Palencia, Teruel, Soria, Segovia y Zaragoza.

5.4.4 No constan los procedimientos utilizados para verificar la realidad de la ejecución con la FEMP y su calidad, pese a que el Convenio con la FEMP expresamente encomienda a las Diputaciones Provinciales esta función. Concretamente, no se ha aportado en ningún caso, documentación acreditativa de la reunión de la Comisión de Seguimiento dirigida a determinar la empresa prestadora del servicio o la calidad del servicio prestado, en los términos previstos en los Convenios suscritos.

5.4.5 La facturación y abono del importe del servicio se efectúa sin que conste la adopción de medidas tendientes a constatar la efectiva realización de la prestación ni por la empresa contratista ni por la Diputación.

6. RECOMENDACIONES

Con independencia de que las Diputaciones adopten aquellas medidas necesarias para subsanar las irregularidades y deficiencias puestas de manifiesto en el informe, máxime cuando puedan suponer incumplimientos de la legislación vigente, a continuación se formulan las siguientes propuestas para la mejora de los procedimientos de gestión de la contratación realizada respecto del servicio de Asistencia Domiciliaria.

1.ª Con carácter previo a la implantación de un sistema indirecto de gestión del servicio público de Ayuda a Domicilio, propiamente considerado o incluso en su vertiente de Teleasistencia se deberían realizar estudios e informes dirigidos a controlar la realidad sobre la que va a actuarse.

2.ª Aquellas Diputaciones que consideren necesaria la participación de los usuarios en la financiación del servicio público por ellas prestado, deberán aprobar, como Administración titular del mismo, la correspondiente ordenanza fiscal reguladora de los precios públicos.

3.ª La participación de otras administraciones locales en el control y seguimiento del contrato/convenio de gestión del servicio debería quedar documentada mediante los correspondientes convenios de colaboración, máxime cuando de esa participación incide en la constatación de la efectiva prestación de la actividad.

4.ª Pese a la complejidad que presenta la vigilancia de la prestación y desarrollo de un buen servicio de Asistencia Domiciliaria, en sus dos vertientes, de Ayuda a Domicilio y Teleasistencia, tanto en términos cuantitativos (número de personas atendidas, número de profesionales, número de horas empleadas, etc.) como cualitativos (técnicas de valoración, formación de los trabajadores, seguimiento del servicio, contacto con usuarios y familiares, etc.), tanto por el carácter eminentemente personal de parte de la prestación como

taciones Provinciales de Palencia, Segovia y Soria, lo que además de suponer un incumplimiento de los artículos 158.1 del TRLCAP y 115.6 y 126.2 del Reglamento de Servicios de las Entidades Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, dificulta la justificación de las revisiones de las tarifas, efectuadas en la práctica, y el conocimiento de sus factores constitutivos.

5.4. Convenios de Teleasistencia.

Las Diputaciones Provinciales que tienen suscritos convenios vigentes para la prestación del Servicio de Teleasistencia durante el período fiscalizado son: Alicante, Avila, Badajoz, Barcelona, Burgos, Cáceres, Castellón, Huesca, Jaén, La Coruña, León, Lugo, Orense, Palencia, Pontevedra, Salamanca, Segovia, Soria, Teruel, Valencia, Valladolid, Zamora y Zaragoza. Por lo que se refiere a los Convenios relativos a este Servicio Social, debe partirse de la ausencia de constancia o de referencia alguna en los Convenios suscritos, a disposiciones reguladoras de los Convenios, en los términos exigidos en el art. 88 de la Ley 30/1992, de LRJ/APPAC, lo que genera una absoluta discrecionalidad en cuanto a su contenido y Régimen Jurídico, dificulta su control y pudiera perjudicar la legalidad de las actuaciones desarrolladas en su ejecución.

Por otro lado, se han apreciado las siguientes anomalías:

5.4.1 No resulta adecuada la encomienda que a través de ellos se realiza a la FEMP, para ejecutar la capacidad contractual propia de la Administración Local, concretamente de las Diputaciones Provinciales. Por otra parte, tales Convenios se suscriben sin que conste la intervención previa del acto a la que se refería el artículo 195 de la Ley 39/1988, de Haciendas Locales.

En algunos casos, como se indicó, se suscriben Convenios entre las Diputaciones y los Ayuntamientos de su ámbito territorial, dotando de gran complejidad al procedimiento seguido para la prestación del servicio y difuminando la titularidad competencial ejercitada, máxime cuando los Convenios acogen la facultad municipal de imponer y gestionar tasas/precios públicos por la prestación del servicio por la Diputación y cuya recaudación, a veces, incluso se prevé compartirla con ella.

5.4.2 No se ha regulado el servicio de Teleasistencia por las Diputaciones Provinciales que lo prestan, salvo en las de Alicante, Castellón, Huesca, Valencia y Valladolid. Por ello, en los demás casos, no constan los procedimientos utilizados para concretar los beneficiarios ni puede determinarse la idoneidad de los sistemas utilizados para realizar la prestación.

5.4.3 No se dictan ordenanzas fiscales reguladoras de los precios públicos provinciales por la prestación

— Ley 2/1991, de 14 de marzo, por la que se establece la coordinación entre las Diputaciones Provinciales y la Comunidad Autónoma.

— Órdenes de 17 de diciembre de 1991, de 23 de diciembre de 1992, 23 de diciembre de 1993 y 23 de diciembre de 2002 de la Consejería de Bienestar Social, relativas a los Convenios entre ella y Corporaciones locales y Entidades sin ánimo de lucro, en materia de Bienestar Social.

— Ley 69/1991, de 23 de mayo, de ordenación de servicios sociales y procedimiento de actualización eriótica.

— Decreto 123/1992, de 21 de julio, por el que se establece el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen interior del Consejo regional de Provincias constituido por la Comunidad Autónoma y las Diputaciones Provinciales.

— Decreto 90/1993, de 23 de julio, por el que se procede a la asunción de los medios personales y materiales del Consorcio de servicios Sociales de Albacete.

— Decreto 23/1998, de 31 de marzo, por el que se actualizan las Zonas y se constituyen las Áreas de Servicios Sociales.

— Órdenes de 14 de diciembre de 2001 y 22 de enero de 2003, por las que se regulan las prescripciones técnicas y el baremo de acceso al Servicio de Ayuda a Domicilio y Teleasistencia.

— Orden de 26 de diciembre de 2003 en la que se establecen las bases de la convocatoria de ayudas para a prestación de los servicios de Ayuda a Domicilio y teleasistencia durante 2004.

ARAGON

— Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña.

— Ley 12/1983, de 14 de julio, de Administración institucional de la Sanidad y de la Asistencia y los Servicios Sociales.

— Ley 26/1985, de 27 de diciembre, de Regulación de los Servicios Sociales.

— Ley 5/1987, de 4 de abril, de Régimen Provisional de competencias de las Diputaciones Provinciales.

— Decreto 197/1988, de 1 de agosto, por el que se crea la Comisión Mixta de traspaso de servicios y recursos de las Diputaciones Provinciales a la Generalidad y a los Consejos Comarcales y se establece su composición, organización y funcionamiento, modificándose por Decreto 72/1990, de 5 de marzo.

— Ley 26/1991, de 13 de diciembre de Transferencia de competencias de las Diputaciones Provinciales a la Generalidad y a los Consejos Comarcales.

— Decreto 57/1994, de 8 de febrero, del Gobierno de la Generalidad, por el que se procede al traspaso de servicios, medios y recursos de las Diputaciones Provinciales de Girona y Lleidá en materia de Asistencia y Servicios sociales, a la Administración de la Generalidad.

— Decreto 147/1994, de 22 de marzo, del Gobierno de la Generalidad, por el que se procede al traspaso de servicios, medios y recursos de la Diputación Provincial de Tarragona en materia de Asistencia y Servicios Sociales, a la Administración de la Generalidad.

— Ley 4/1994, de 20 de abril, de Administración Institucional, descentralización, desconcentración y coordinación del sistema.

— Decreto Legislativo 17/1994, de 16 de noviembre del Departamento de Bienestar Social de la Generalidad, sobre fusión de leyes 12/1983 y 26/1985.

— Decreto 176/2000, de 15 de mayo, de Sistema Catalán de Servicios Sociales.

— Decreto 27/2003, de 21 de enero, sobre Atención Social Primaria en el sistema catalán de servicios sociales.

EXTREMADURA

— Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura.

— Decreto 22/1985, de 9 de mayo, por el que se crean los Servicios Sociales de Base y se determinan las condiciones para la concesión de subvenciones a las Corporaciones locales, en esta materia.

— Ley 5/1987, de 23 de abril, por la que se establecen las Normas Reguladoras de los Servicios Sociales.

— Ley 5/1990, de 30 de noviembre, por la que se regulan las relaciones interadministrativas de las Diputaciones Provinciales con la Comunidad Autónoma.

— Decreto 12/1997, de 21 de enero, sobre prestaciones básicas de titularidad municipal.

GALICIA

— Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Galicia.

— Orden de 29 de mayo de 1990, por la que se acuerda el Convenio entre la Xunta de Galicia y Cruz Roja Española.

— Ley 9/1991, de 2 de octubre, de Medidas Básicas de Inscripción Social.

— Ley 4/1993, de 14 de abril, de los Servicios Sociales.

— Decreto 240/1995, de 28 de julio, por el que se regulan los Servicios Sociales de Atención Primaria.

— Orden de 22 de julio de 1996, por la que se regula el Servicio Social de Ayuda a Domicilio.

— Ley 1/1999, de 5 de febrero de Asistencia Social, por la que se modifica la Ley 9/1991.

— Decreto 42/2000, de 7 de enero, de Asistencia Social, por el que se refunde la normativa reguladora vigente en materia de familia, infancia y adolescencia.

PAÍS VASCO

— Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

— Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos.

— Decretos 33/1985, 41/1985 y 52/1985, de 5 de marzo, sobre el traspaso de servicios de las Instituciones Comunes a los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, respectivamente.

— Decretos 207/1985, 209/1985 y 211/1985, de 2 de julio, traspaso de servicios de las Instituciones Comunes a los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, respectivamente, en materia de protección, tutela y reinserción social.

— Decretos 386/1987, 387/1987 y 388/1987, de 30 de diciembre sobre traspaso de funciones y servicios de las Instituciones Comunes a los Territorios Históricos de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, respectivamente, en materia de Asistencia Social.

— Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales.

— Ley 30/1998, de 22 de mayo, de Medidas contra la exclusión social.

— Ley 10/2000, de 27 de diciembre, que establece la Carta de Derechos Sociales.

— Decreto 155/2001, de 30 de julio, por el que se determinan las funciones en materia de Servicios Sociales.

COMUNIDAD VALENCIANA

— Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

— Orden de 30 de diciembre de 1986 por el que se establece el Plan de actuaciones de la Generalidad y las Diputaciones Provinciales en materia de Servicios Sociales.

— Decreto 72/1987, de 25 de mayo, que establece el Plan de ordenación de Servicios Sociales.

— Ley 5/1997, de 25 de junio, que regula el Sistema de Servicios Sociales.

— Decreto 90/2002, de 30 de mayo, que regula el control de calidad de los Centros y Servicios de Acción Social.

— Ley 11/2003, de 10 de abril, por la que se regula el Estatuto de personas con discapacidad.