



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SECCION CORTES GENERALES

VIII LEGISLATURA

Serie A:
ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS

20 de abril de 2006

Núm. 251

ÍNDICE

Páginas

Competencias en relación con otros órganos e instituciones

TRIBUNAL DE CUENTAS

251/000030 (CD)	Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el informe de fiscalización de las subvenciones a los proyectos generadores de empleo que promuevan el desarrollo alternativo de las comarcas mineras, ejercicios 1998-2000, así como dicho informe	2
771/000032 (S)		
251/000043 (CD)	Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el informe de fiscalización de la Tasa por expedición de permisos de trabajo y autorizaciones a ciudadanos extranjeros, ejercicio 2002, así como dicho informe	20
771/000042 (S)		
251/000061 (CD)	Informe de fiscalización de la gestión contractual realizada por las Diputaciones Provinciales, ejercicio 2002, respecto de los Servicios de Asistencia Domiciliaria	52
771/000062 (S)		

COMPETENCIAS EN RELACIÓN CON OTROS ÓRGANOS E INSTITUCIONES

TRIBUNAL DE CUENTAS

251/000030 (CD)

771/000032 (S)

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en la Sección Cortes Generales del BOCG, de la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el informe de fiscalización de las subvenciones a los proyectos generadores de empleo que promuevan el desarrollo alternativo de las comarcas mineras, ejercicios 1998-2000, así como del Informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 5 de abril de 2006.—P. D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro**.

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN AL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS SUBVENCIONES A LOS PROYECTOS GENERADORES DE EMPLEO QUE PROMUEVAN EL DESARROLLO ALTERNATIVO DE LAS COMARCAS MINERAS, EJERCICIOS 1998-2000 (NÚM. EXPTE. CONGRESO: 251/000030 Y NÚM. DE EXPTE. SENADO: 771/000032) EN SU SESIÓN DEL DÍA 14 DE MARZO DE 2006

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 14 de marzo de 2006, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del informe de fiscalización de las subvenciones a los proyectos generadores de empleo que promuevan el desarrollo alternativo de las comarcas mineras, ejercicios 1998-2000:

ACUERDA

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas insta al Gobierno a:

1. Que modifique, en el caso que sea necesario dado el tiempo transcurrido entre los hechos fiscalizados y la fecha actual, la normativa específica de concesión de este tipo de subvenciones a los efectos de que, en la ejecución del nuevo Plan, se cumplan las Recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas en su Informe.

2. Continuar la labor de desarrollo y perfeccionamiento de las bases reguladoras de las subvenciones a los proyectos generadores de empleo y de las correspondientes convocatorias, de tal modo que los criterios

de baremación, adjudicación, cuantificación de la subvención, etc., resulten más transparentes al solicitante, continuando el camino ya emprendido con la publicación de la Orden de 17 de diciembre de 2001, por la que se establecen, con vigencia hasta 31.12.2005, las bases reguladoras para la concesión de ayudas, y con la Resolución de 21 de enero de 2005, del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, por la que se convocan las ayudas correspondientes a 2005.

3. Profundizar en el desarrollo de criterios para verificar la pertenencia o no de una actividad al sector servicios y/o a las actividades que se consideren no susceptibles de ayuda.

4. Continuar en la consideración de estas subvenciones como gastos plurianuales que se tramitan anticipadamente.

5. Flexibilizar la gestión y concesión de las ayudas, a los efectos de conseguir la mayor eficacia posible en la consecución de sus objetivos.

6. Establecer en las bases de forma clara los criterios para la determinación de la cuantía de las ayudas que se aprueben, línea iniciada con la Resolución de 21.01.2005.

7. Que con motivo del nuevo Plan del Carbón para el período 2006-2012, actualmente en negociación, elabore unas nuevas bases para la concesión de ayudas a proyectos empresariales, que deberán recoger no sólo las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas, sino también criterios que puedan ser establecidos en dicho Plan, así como la valoración de la experiencia adquirida en la gestión desarrollada conforme a la normativa vigente actualmente, muy posterior a la vigente en el período 1998-2000 contemplado en el presente informe del Tribunal de Cuentas.

Palacio del Congreso de los Diputados, 14 de marzo de 2006.—El Presidente, **Francesc Antich Oliver**.—El Secretario de la Comisión, **José Ramón Mateos Martín**.

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS SUBVENCIONES A LOS PROYECTOS GENERADORES DE EMPLEO QUE PROMUEVAN EL DESARROLLO ALTERNATIVO DE LAS COMARCAS MINERAS, EJERCICIOS DE 1998-2000

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de la 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 artículos 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 su sesión de 29 de abril de 2004, el Informe de Fiscalización de las Subvenciones a los Proyectos Generadores de Empleo que

promuevan el Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, ejercicios de 1998-2000, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

	Página
I. CONSIDERACIONES GENERALES	4
I.1 INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR	4
I.2 DESCRIPCIÓN DE LAS SUBVENCIONES FISCALIZADAS	4
I.3 OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN	6
I.4 ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN	6
I.5 TRÁMITE DE ALEGACIONES	6
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	6
II.1 AUDITORÍA FINANCIERA	6
II.1.1 Créditos iniciales	6
II.1.2 Modificaciones presupuestarias	6
II.1.3 Gastos comprometidos	7
II.1.4 Obligaciones reconocidas	7
II.1.5 Ayudas concedidas por convocatoria	7
II.1.6 Opinión	8
II.2 ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD	8
II.2.1 Alcance	8
II.2.2 Examen del cumplimiento de los requisitos exigidos en la normativa de subvenciones.	9
II.2.3 Examen del cumplimiento del principio de objetividad en el procedimiento de con-	9
cesión de las subvenciones	
II.2.4 Examen del cumplimiento de los requisitos establecidos en las bases reguladoras y	
de los criterios adicionales establecidos por el Instituto en las ayudas concedidas en	
las convocatorias de 1998 y 1999	12
II.2.5 Examen del cumplimiento de la legalidad en el procedimiento de pago de las sub-	
venciones concedidas (Justificación de las subvenciones)	14
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	16
III.1 CONCLUSIONES	16
A) En relación con la representatividad de los estados financieros	16
B) En relación con el cumplimiento de la legalidad	16
III.2 RECOMENDACIONES	17
IV. ANEXOS	17

Abreviaturas y siglas utilizadas en este Informe

ADE	Agencia de Desarrollo Regional.
AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria.
CC. AA.	Comunidades Autónomas.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido.
MAPA	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
MINER	Ministerio de Industria y Energía.
TCs	Documentos de cotización a la Seguridad Social TC.
TRLGP	Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.
RECHAR	Iniciativa comunitaria para la transformación económica de zonas mineras del carbón.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

I.1 INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que le otorga la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, ha realizado una fiscalización de las subvenciones a los proyectos generadores de empleo que promuevan el desarrollo alternativo de las comarcas mineras, ejercicios de 1998-2000, cuyos resultados se contienen en el presente informe. La fiscalización se ha realizado a iniciativa del propio Tribunal.

I.2 DESCRIPCIÓN DE LAS SUBVENCIONES FISCALIZADAS

El «Plan 1998-2005 de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras» suscrito por el Ministerio de Industria y Energía (MINER) y las Organizaciones Sindicales el 15 de junio de 1997, prevé la adopción de diversas medidas tendentes a conseguir un desarrollo económico alternativo en las comarcas dependientes de la minería del carbón. Entre ellas, se prevé la aportación, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, de hasta 60.101.210 euros¹ anuales durante los ocho años de vigencia del Plan, con un total de 480.809.684 euros², para financiar proyectos empresariales generadores de empleo.

Este compromiso se materializó con la publicación del Real Decreto 2.020/1997, de 26 de diciembre, que establece el régimen de ayudas para la minería del carbón y el desarrollo alternativo de las zonas mineras³, norma que regula, entre otras, las ayudas dirigidas a proyectos empresariales generadores de empleo que promuevan el desarrollo alternativo en las zonas mineras, que son objeto de esta fiscalización.

El citado Real Decreto establece un régimen centralizado para la gestión de las ayudas, que se justifica por resultar «imprescindible para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios».

Las bases reguladoras para la concesión de las ayudas fiscalizadas fueron aprobadas por la Orden del MINER de 6 de marzo de 1998, modificada por la Orden de 9 de abril de 1999, cuyo contenido es, en síntesis, el siguiente:

a) El objetivo fundamental de las ayudas es promover la localización de proyectos de inversión empresarial en las zonas de la minería del carbón y su entorno con el fin último de generar actividades económicas alternativas a la minería del carbón.

b) Los municipios en los que se han de localizar los proyectos de inversión son los siguientes: los de la Comarca del Bierzo (León); el municipio de Puertollano (Ciudad Real); los incluidos en el Programa Operativo de la Iniciativa Comunitaria RECHAR⁴; y los limítrofes de estos últimos. Excluyendo los limítrofes, el número de municipios en los que se puede localizar la inversión es de 167 con la distribución por provincias que figura en el anexo I. Este ámbito territorial pertenece a siete Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña y Galicia).

c) El ámbito temporal de las ayudas se extiende hasta el 31 de diciembre de 2005, mediante convocatorias anuales.

d) Las ayudas se conceden a los proyectos empresariales generadores de empleo presentados por empresas, privadas o públicas, trabajadores autónomos, cooperativas o cualquier otra forma de asociación laboral. Además, como consecuencia de la modificación introducida por el Real Decreto 1561/1998, los remanentes de crédito que pudieran existir, una vez atendidas las solicitudes para proyectos empresariales, pueden destinarse a la financiación de proyectos dotacionales generadores de empleo presentados por Corporaciones Locales.

e) Las ayudas revisten la forma de subvenciones a fondo perdido, que se determinan, principalmente, en función del importe de la inversión subvencionable de cada proyecto, y son compatibles con las destinadas por otras instituciones o Administraciones públicas a instrumentar las políticas de desarrollo regional.

El Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras (en adelante, Instituto) es el órgano que concede las subvenciones y las abona con cargo a su presupuesto. Creado por el artículo 78 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, como Organismo autónomo adscrito al MINER, tiene por objeto, entre otros fines, el desarrollo y ejecución de cuantas medidas se dirijan a promover el desarrollo económico alternativo de aquellas zonas que, de acuerdo con la normativa aplicable, tengan la consideración de municipios mineros del carbón⁵.

Los estatutos del Organismo aprobados por el Real Decreto 492/1998, de 27 de marzo, modificados por el Real Decreto 1371/2000, de 19 de julio, establecen como órganos de dirección del Organismo los siguientes: el Presidente (el Secretario de Estado de Energía y Recursos Minerales) y el Director (el Director General

⁴ Iniciativa comunitaria para la transformación económica de zonas mineras del carbón.

⁵ Posteriormente, el Instituto se adscribió al Ministerio de Economía, al amparo de lo dispuesto en el Real Decreto 777/2002, de 12 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía.

¹ 10.000 millones de pesetas.

² 80.000 millones de pesetas.

³ Modificado por el Real Decreto 1.561/1998, de 17 de julio.

de Minas). De este último depende el Gerente que tiene rango de Subdirector General⁶.

En el procedimiento de gestión de las ayudas pueden participar, según prevén las bases reguladoras, las Agencias de Desarrollo Regional de las CC. AA. con el carácter de Entidades Colaboradoras a los efectos de lo dispuesto en el artículo 81.5 del TRLGP. No obstante su carácter, las Agencias no asumieron las principales funciones que a las Entidades Colaboradoras asigna el precepto citado, limitando su actuación a lo que más adelante se indica. A estos efectos, el Instituto, al amparo de lo dispuesto en las bases reguladoras de las ayudas, había suscrito convenios de colaboración con las entidades de promoción del desarrollo regional de cinco CC. AA. (Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León, y Cataluña). En las dos restantes (Castilla-La Mancha y Galicia), aunque no se había suscrito un convenio, la gestión correspondiente a la Comunidad Autónoma era realizada por órganos de su Administración General.

En el proceso de concesión interviene también un órgano colegiado, el Comité de Evaluación, que es el encargado de proponer las subvenciones a conceder. El citado Comité, cuya composición quedó establecida en la Orden del MINER de 9 de abril de 1999, que modificó las bases reguladoras, está presidido por el Director General del Instituto e integrado por: el Gerente, el Secretario General, el responsable de la unidad del Instituto que gestiona estas ayudas y otros tres vocales nombrados a propuesta del MINER. En el periodo fiscalizado este nombramiento recayó en tres personas de la plantilla del Instituto asignadas a la unidad que gestiona las ayudas.

Las ayudas se conceden en régimen de concurrencia competitiva siguiendo el siguiente procedimiento:

a) Las solicitudes se presentan en el Instituto, que verifica el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas reguladoras de la subvención.

b) Las solicitudes que cumplen los requisitos se remiten a las CC. AA. para que las evalúen, analicen la

viabilidad de los proyectos, determinen la cuantía de la inversión subvencionable e informen sobre la prioridad de los proyectos⁷.

c) El Comité de Evaluación propone los proyectos a subvencionar y la cuantía de la ayuda a conceder a cada uno.

d) El Instituto notifica a los interesados las propuestas de resolución, aprobatoria o denegatoria, de las ayudas.

e) El Presidente del Instituto emite la correspondiente resolución de concesión de la ayuda, una vez aceptada por el beneficiario la propuesta de concesión y tramitado el correspondiente expediente de gasto.

El plazo máximo para resolución de los expedientes será de cuatro meses a partir de la fecha límite para la presentación de las solicitudes. En la resolución de concesión de cada ayuda se hace constar el plazo otorgado a los beneficiarios para la realización de la actuación subvencionada estableciéndose, a estos efectos, un plazo para ejecutar la inversión y otro adicional para crear el empleo. Realizada la actuación, el beneficiario lo comunica a la Comunidad Autónoma correspondiente que verifica la ejecución del proyecto y la generación del empleo y remite la documentación al Instituto.

El pago de la ayuda se realiza después de verificarse por el Instituto el cumplimiento del fin para el que se concedió la subvención y la constitución por el beneficiario de un aval que garantice el mantenimiento, al menos durante tres años, de los empleos generados, garantía que será liberada cuando se justifique que tal condición se ha cumplido. Se contempla asimismo la posibilidad de realizar pagos a cuenta.

En las tres convocatorias analizadas, el importe de las ayudas concedidas asciende a 231.896.910 euros con el detalle por convocatorias que se recoge en el cuadro 1. Tal como puede apreciarse, los 468 proyectos subvencionados presentaban una inversión subvencionable de 1.385.633.740 euros y un volumen de empleo generado de 7.553 puestos.

CUADRO 1
Detalle de las ayudas concedidas 1998/2000

CONVOCATORIA	NÚMERO DE PROYECTOS	INVERSIÓN SUBVENCIONABLE (euros)	EMPLEO GENERADO (n.º de puestos)	AYUDA CONCEDIDA (euros)
1998	131	320.851.176	2.268	57.205.799
1999	174	569.239.406	2.515	92.397.168
2000	163	495.543.158	2.770	82.293.943
TOTAL	468	1.385.633.740	7.553	231.896.910

⁶ Posteriormente, el Presidente fue el Secretario de Estado de Energía, Desarrollo Industrial y de la Pequeña y Mediana Empresa y la Directora fue la Directora General de Política Energética y Minas.

⁷ En la convocatoria de 1998, el análisis de la viabilidad y la determinación de la cuantía de la inversión subvencionable se realizó por una empresa contratada por el Instituto.

I.3 OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN

La fiscalización, planteada como una fiscalización de regularidad, se ha desarrollado de acuerdo con los objetivos marcados en las Directrices Técnicas. Éstos fueron los siguientes:

- a) Comprobar que la gestión económica y financiera de estas subvenciones se ha reflejado adecuadamente en los estados financieros del Instituto de acuerdo con los principios y criterios contables que le son aplicables.
- b) Verificar el grado de cumplimiento de la legalidad en la gestión de los fondos públicos asignados a estas ayudas.

I.4 ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

El periodo establecido como objeto de fiscalización fue el comprendido entre el ejercicio de 1998 (primero en el que se convocaron estas ayudas) y el ejercicio de 2000. No obstante, el ámbito temporal se ha ampliado en aquellos aspectos que se ha considerado conveniente para el adecuado cumplimiento de los objetivos.

Las comprobaciones se han realizado en el propio Instituto, habiéndose solicitado la documentación que obraba en poder de los correspondientes órganos de las CC.AA. a través del Instituto. En la ejecución del trabajo se han aplicado las normas y principios de auditoría habitualmente seguidos por el Tribunal de Cuentas y, en particular, los criterios contenidos en sus «Normas internas de fiscalización».

I.5 TRÁMITE DE ALEGACIONES

Las actuaciones practicadas en el procedimiento fiscalizador se pusieron de manifiesto al Presidente del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, nombrado en el curso del periodo fiscalizado, así como a sus dos predecesores en el cargo.

Únicamente se han recibido las alegaciones del Presidente, que se acompañan al presente Informe.

Las alegaciones recibidas han sido analizadas y valoradas detenidamente. En general, se trata de meras explicaciones sobre los hechos o situaciones descritos en el Informe. En aquellos casos en los que por los datos o argumentos expuestos en ellas se ha considerado procedente, se han introducido las oportunas modificaciones en los apartados correspondientes.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1 AUDITORÍA FINANCIERA

Las subvenciones fiscalizadas se conceden con cargo al capítulo 7 «Transferencias de capital» del programa presupuestario 741A «Desarrollo alternativo de

las comarcas mineras del carbón», gestionado en exclusiva por el Instituto. El anexo II recoge la ejecución presupuestaria de los ejercicios de 1998, 1999 y 2000 de los conceptos del citado programa con cargo a los cuales se conceden estas subvenciones: el concepto 741 «Transferencias a sociedades mercantiles estatales. Reactivación económica de las comarcas mineras del carbón» y el 771 «Transferencias a empresas privadas. Reactivación económica de las comarcas mineras del carbón».

II.1.1 Créditos iniciales

Como puede apreciarse en el citado anexo, la dotación inicial de los tres ejercicios asciende a 60.101.210 euros, importe que coincide con las previsiones que figuran en el Plan 1998-2005 de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras. En los dos primeros ejercicios, la totalidad del crédito inicial figuraba consignado en el concepto 771 aunque en 1999 se transfirió de este concepto al 741 un importe de 150.253 euros para posibilitar la concesión de ayudas a proyectos presentados por sociedades estatales. En el ejercicio de 2000 la dotación inicial se encontraba distribuida entre los dos conceptos presupuestarios, aunque en el periodo fiscalizado todas las ayudas concedidas tuvieron como beneficiarios empresas privadas y, por tanto, se concedieron con cargo al concepto 771.

II.1.2 Modificaciones presupuestarias

Las modificaciones presupuestarias de los ejercicios 1999 y 2000 corresponden⁸ a la incorporación de los remanentes de crédito de los ejercicios precedentes autorizadas expresamente en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1999 y 2000. No obstante, del remanente de crédito del ejercicio 1999, que sumaba 118.583.405 euros, sólo se incorporó al ejercicio 2000 un importe de 59.950.957 euros. La diferencia, 58.632.448 euros, no fue incorporada por los siguientes motivos:

a) Los remanentes de los créditos de 1998 incorporados al ejercicio 1999, que sumaban un importe de 58.482.195 euros, no podían, en aplicación del artículo 73 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP), incorporarse nuevamente al ejercicio de 2000.

b) La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2000 sólo autorizaba la incorporación de los remanentes de crédito del concepto 771 lo que no permitió la incorporación de los remanentes del concepto 741, un importe de 150.253 euros.

⁸ Además de la transferencia de crédito mencionada en el punto anterior.

II.1.3 Gastos comprometidos

Los compromisos de gasto se contraen cuando se emiten las resoluciones individuales de concesión de las ayudas. Atendiendo al carácter plurianual del gasto derivado de las ayudas fiscalizadas, parte de los gastos se comprometieron con cargo a los presupuestos de los ejercicios posteriores a aquel en el que se concedieron, tal como puede apreciarse en el anexo III que recoge los compromisos de gasto contraídos en el periodo 1998-2000⁹.

Todos los compromisos fueron debidamente contabilizados en el momento de concesión de las ayudas; sin embargo, en la contabilización de los compromisos contraídos en ejercicios anteriores y en la de las anulaciones (columnas 2 y 3 de la parte inferior del anexo III) se pusieron de manifiesto las siguientes deficiencias:

a) El Instituto no contabilizaba puntualmente las anulaciones de ayudas que, por revocaciones, renunciaciones, etc., se producían. Como consecuencia de esta deficiencia, los compromisos de gasto contabilizados al término de los ejercicios de 1999 y 2000 estaban sobrevalorados en 2.914.859 y 1.570.538 euros, respectivamente.

b) En el ejercicio 2000 el Instituto no contabilizó, una vez realizado el cierre del presupuesto del ejercicio anterior, la totalidad de los compromisos derivados de las ayudas concedidas en los ejercicios anteriores, cuya cuantía ascendía a 88.838.267 euros¹⁰ al 1/1/2000. En su lugar fue contabilizando estos compromisos a lo largo del ejercicio, para las ayudas cuyas obligaciones se reconocieron en 2000, y al término del mismo para las ayudas cuyas obligaciones no se reconocieron en el año, correspondiendo la diferencia entre los compromisos pendientes al comienzo del ejercicio y los contabilizados (77.593.661 euros) a las anulaciones de ayudas producidas a lo largo de 2000 que no fueron registradas.

II.1.4 Obligaciones reconocidas

Las obligaciones se reconocen cuando el Instituto verifica que el beneficiario ha realizado la actuación subvencionada en las condiciones establecidas en la resolución de concesión de la ayuda. En el periodo 1998-2000 las obligaciones reconocidas totalizaron un importe de 30.720.151 euros, lo que representa, tan

⁹ En la parte superior del anexo figura el detalle del presupuesto al que se imputaron mientras que en la inferior se recoge el detalle del ejercicio en el que se concedieron las ayudas y el de las anulaciones contabilizadas en cada ejercicio.

¹⁰ Total de compromisos al 31/12/1999 menos las obligaciones reconocidas en 1999, un importe neto de 91.753.126 euros, menos las anulaciones no registradas en contabilidad a esa fecha, 2.914.859 euros.

sólo, un 17% de los créditos iniciales del periodo. Los motivos de este bajo grado de ejecución presupuestaria fueron los siguientes:

a) El retraso en la resolución de las convocatorias impidió, en los tres ejercicios analizados, que se reconociesen obligaciones por las ayudas concedidas en la convocatoria del ejercicio. En efecto, las primeras resoluciones de concesión individual de ayudas se emitieron, en las tres convocatorias, en los últimos días del mes de diciembre, estableciéndose en ellas un plazo de, al menos, nueve meses para que el beneficiario realizase la actuación subvencionada.

b) La demora de los beneficiarios de las subvenciones en la ejecución y justificación de la actuación subvencionada.

c) La demora en la tramitación de los expedientes de comprobación de la actuación subvencionada.

d) La anulación o reducción de gran parte de las ayudas concedidas como consecuencia de la renuncia de los beneficiarios; la revocación de la ayuda por incumplimiento de las condiciones establecidas en la resolución de concesión; o la ejecución de la inversión subvencionada por importe inferior al inicialmente previsto. Así, al 31/12/2000 un 37% de las ayudas concedidas en la convocatoria de 1998 había sido anulado por alguna de estas razones.

Por los motivos expuestos, en el ejercicio 1998, primero en el que se concedieron estas ayudas, no se reconocieron obligaciones y en el de 1999 las obligaciones ascendieron a 1.619.016 euros, lo que representaba el 3% de las ayudas concedidas en 1998. En el ejercicio 2000, el importe de las obligaciones se incrementó considerablemente alcanzando un importe de 29.101.136 euros, correspondiente a ayudas concedidas en 1998 y 1999; sin embargo, el grado de ejecución de los créditos del ejercicio fue, tan sólo, el 24%.

Es preciso indicar que el ordenamiento presupuestario no permite imputar al ejercicio corriente compromisos de gastos correspondientes a obligaciones cuyo reconocimiento está previsto que se produzca en un ejercicio posterior.

II.1.5 Ayudas concedidas por convocatoria

El importe de las ayudas concedidas en las tres convocatorias analizadas ascendió a 231.896.910 euros, con el detalle por convocatorias que figura en el cuadro 1 del punto I.2 que, sin embargo, no coincide con el detalle de las ayudas concedidas en cada ejercicio (véase la columna 1 de la parte inferior del anexo III). Como puede apreciarse en el cuadro 2, la falta de coincidencia se debe a que no todas las ayudas se concedieron en el ejercicio en el que se convocaron por los motivos que se indican en los párrafos siguientes.

CUADRO 2
Detalle de ayudas concedidas por convocatoria

(euros)

CONVOCATORIA	AYUDAS CONCEDIDAS		
	TOTAL (1) = (2) + (3)	EN EL EJERCICIO EN QUE SE CONVOCARON (2)	EN EL EJERCICIO SIGUIENTE (3)
1998	57.205.799	54.587.256	2.618.543
1999	92.397.168	42.540.844	49.856.324
2000	82.293.943	59.495.656	22.798.287
TOTAL	231.896.910	156.623.756	75.273.154

El retraso en la tramitación de las convocatorias de 1998 y 1999 impidió emitir la totalidad de las resoluciones de concesión de las ayudas de dichas convocatorias dentro del propio ejercicio. Esta demora tuvo especial incidencia en la convocatoria de 1999 en la que las propuestas de resolución de concesión se remitieron a los beneficiarios en los últimos días de diciembre (el Comité de Evaluación en el que se determinaron los proyectos a subvencionar no se celebró hasta el 20 de dicho mes). Por ello, gran parte de las ayudas de la convocatoria se concedió en 2000, ejercicio en el que se recibió la aceptación de los beneficiarios. Por su parte, la insuficiencia de los créditos presupuestarios del ejercicio de 2000 fue la causa de que se concedieran en el ejercicio de 2001 parte de las ayudas de la convocatoria de 2000.

Como puede apreciarse en la columna 1 del cuadro 2, el importe de las ayudas concedidas en las convocatorias de 1999 y 2000 superó ampliamente al de la consignación presupuestaria inicial de los citados ejercicios y al importe previsto en el Plan de la Minería del Carbón (60.101.210 euros). Este exceso ha sido posible por el carácter plurianual del gasto derivado de estas ayudas que supone, como se ha indicado anteriormente, que parte de los compromisos se contraigan con cargo a ejercicios posteriores a aquel en el que se conceden. Según el Instituto, la concesión de ayudas por importe superior al previsto en el citado Plan se hizo atendiendo a que una parte importante de las ayudas concedidas decae posteriormente por alguno de los motivos indicados en el apartado d) del punto II.1.4, lo que a largo plazo ajustará el importe de las ayudas concedidas a las previsiones del Plan de la Minería.

La presupuestación anual de 60.101.210 euros sin tener en cuenta la previsible ejecución de los créditos, unida a la acumulación de ayudas concedidas en ejercicios anteriores y a la imposibilidad de incorporar más de un ejercicio los créditos no ejecutados, ha tenido como consecuencia la insuficiencia de los créditos del ejercicios 2000 y 2001 para atender las convocatorias de dichos ejercicios. Por ello, se trasladó a 2001 la aprobación de parte de las ayudas de la convocatoria de 2000.

Los créditos del ejercicio 2001 eran insuficientes incluso para atender los compromisos contraídos en ejercicios anteriores. En efecto, en dicho ejercicio los créditos disponibles ascendían a 119.914.539 euros¹¹ mientras que las ayudas concedidas en ejercicios anteriores, que debían hacerse efectivas dentro del ejercicio 2001, ascendían a 141.322.663 euros, por lo que fue necesario aprobar un suplemento de crédito, por importe de 14.296.067 euros¹², para atender estos compromisos ya contraídos.

II.1.6 Opinión

La gestión económica y financiera de estas subvenciones se ha reflejado adecuadamente en los estados financieros del Instituto de acuerdo con los principios y criterios contables que le son aplicables, excepto por la sobrevaloración de los compromisos de gasto de los ejercicios de 1999 y 2000 en 2.914.859 y 1.570.538 euros, respectivamente.

II.2 ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

II.2.1 Alcance

En el examen del cumplimiento de la legalidad se ha comprobado tanto la observancia de los requisitos establecidos en la normativa especial de las subvenciones fiscalizadas como los exigidos en la normativa general de subvenciones integrada por:

a) Los artículos 81 y 82 del TRLGP que regulan todos los aspectos relativos a las subvenciones públicas (competencias, contenido de las bases reguladoras, reintegro, procedimiento administrativo sancionador).

¹¹ Los iniciales del ejercicio, 60.101.210 euros, más los remanente incorporables, 59.813.329 euros.

¹² Para calcular el importe del suplemento, el Instituto tuvo en cuenta la previsible minoración de los compromisos pendientes por las renunciaciones y revocaciones.

b) El Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para la concesión de subvenciones públicas.

Para verificar el cumplimiento del principio de objetividad se analizaron los criterios aplicados tanto para seleccionar los proyectos a los que se concedieron las ayudas en cada convocatoria como para determinar la cuantía de la ayuda concedida a cada proyecto. Para verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las bases reguladoras y de los criterios adicionales determinados por el Instituto en las convocatorias se seleccionó una muestra de 96 expedientes de las subvenciones concedidas. Por último, para analizar la justificación de las subvenciones se ha seleccionado una muestra de 29 expedientes de solicitud de pago.

II.2.2 Examen del cumplimiento de los requisitos exigidos en la normativa general de subvenciones

Los resultados más significativos han sido los siguientes:

1.º Las bases reguladoras de estas subvenciones, establecidas en la Orden del MINER de 6 de marzo de 1998, incumplen parcialmente lo dispuesto en el artículo 81.6 del TRLGP, que establece el contenido de las bases reguladoras de las subvenciones públicas, por los motivos siguientes:

a) No definen el plazo y forma de justificación por parte del beneficiario del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos. En su lugar, se limitan a señalar que estos aspectos se determinarán en la resolución de concesión de las ayudas.

b) Establecen que el Instituto evaluará las solicitudes y determinará las ayudas a conceder, cuando por tratarse de una subvención que se concede por concurso la propuesta de concesión debe ser realizada por un órgano colegiado cuya composición debe ser establecida en las bases reguladoras. Esta deficiencia fue corregida por la Orden de abril de 1999 que modificó las bases reguladoras y estableció la composición del órgano al que compete la evaluación de los proyectos.

2.º Se observa un incumplimiento parcial del principio de publicidad. En efecto, aunque las bases reguladoras y las convocatorias anuales se publicaron en el Boletín Oficial del Estado, el Instituto no publicó las subvenciones concedidas, incumpliendo con ello el artículo 81.7 del TRLGP que le obligaba a la publicación trimestral de las subvenciones concedidas en cada periodo.

II.2.3 Examen del cumplimiento del principio de objetividad en el procedimiento de concesión de las subvenciones

El anexo IV contiene el detalle, para las tres convocatorias analizadas, de las solicitudes presentadas y desestimadas en cada una de las fases del procedimiento de concesión que ha sido descrito en el punto I.2¹³. Cabe señalar que el elevado número de solicitudes presentadas en la convocatoria de 1998 tiene su origen en lo establecido en la Orden del MINER de 6 de marzo de 1998 que aprobó las bases reguladoras de las ayudas fiscalizadas. Esta norma derogó la Orden del MINER de 16 de febrero de 1996, que regulaba, entre otras, unas ayudas destinadas a impulsar la reactivación económica de las comarcas mineras¹⁴ y estableció que se consideraran presentadas a la primera convocatoria de las nuevas ayudas las solicitudes presentadas al amparo de la norma derogada que se encontraran en trámite de resolución a la fecha de publicación de la citada convocatoria, situación en la que se encontraban un total de 236 solicitudes.

Como puede apreciarse en el anexo IV, aproximadamente una tercera parte de las solicitudes presentadas en las tres convocatorias fue desestimada por incumplimiento de alguno de los requisitos formales establecidos en la normativa. La rúbrica II. A) del anexo recoge las desestimadas por incumplir los requisitos formales o de tramitación establecidos en las correspondientes convocatorias (plazo de presentación de las solicitudes y documentación que debe acompañarlas). Por su parte, la rúbrica II. B) recoge las desestimadas por incumplir alguno de los requisitos sustantivos establecidos en las bases reguladoras de la subvención. De acuerdo con éstas, los proyectos subvencionables deben reunir los siguientes requisitos:

a) Estar promovidos por empresas, privadas o públicas, trabajadores autónomos, cooperativas o cualquier otra forma de asociación laboral.

b) Estar localizados en los municipios de la minería del carbón detallados en la normativa (véase el punto I.2).

c) Generar y mantener al menos tres puestos de trabajo por un período mínimo de tres años.

d) No estar relacionados con la extracción y el tratamiento del carbón y sus actividades auxiliares ni pertenecer al sector servicios con excepción de los proyectos que se integren en planes o programas, nacionales o comunitarios, de fomento de la actividad turística.

e) Prever una inversión de, al menos, 300.506¹⁵ euros para proyectos promovidos por empresas y

¹³ En la elaboración del anexo se ha tomado como motivo de denegación de la ayuda el que figura en la base de datos de la unidad del Instituto que gestiona las ayudas. Para simplificar el análisis, en los expedientes con más de un motivo se ha seleccionado el que se ha considerado más relevante.

¹⁴ Estas ayudas se financiaban con el porcentaje destinado a tal fin en las tarifas de la energía eléctrica.

¹⁵ 50 millones de pesetas.

de 150.253¹⁶ euros para los promovidos por trabajadores autónomos.

f) No superar en el momento de la solicitud el 25% del grado de realización de la inversión.

Los resultados más significativos obtenidos de las pruebas efectuadas han sido los siguientes:

1.º La verificación del cumplimiento del requisito de no estar relacionados con la extracción y el tratamiento del carbón y sus actividades auxiliares ni pertenecer al sector servicios no se realizó en algunos casos de forma homogénea.

Las bases reguladoras establecen que no son subvencionables los proyectos comprendidos en el sector servicios pero no definen las actividades que deben considerarse incluidas en dicho sector, limitándose a relacionar una serie de actividades que, «en todo caso», quedan excluidas de ayuda (bares, restaurantes, concesionarios de automóviles, comercio minorista, lavandería, peluquería, tintorerías, y despachos profesionales). Tampoco el Instituto había establecido los criterios para determinar la pertenencia o no al sector servicios de los proyectos. Esta falta de definición ha tenido como consecuencia que se desestimaran por pertenecer al sector servicios algunos proyectos con una actividad similar a la de otros que fueron aceptados. En efecto, aunque la mayor parte de los proyectos desestimados por este motivo correspondía a actividades claramente integradas en el sector servicios, tales como centros geriátricos, establecimientos hoteleros, empresas de transporte, etc., había otros cuya pertenencia al sector servicios era más dudosa y que no han sido tratados de igual manera por el Instituto.

2.º Además de cumplir los requisitos a los que se ha hecho referencia anteriormente, los proyectos deben ser viables técnica, económica y financieramente, condición previa para su evaluación por el Comité, de acuerdo con lo establecido en las bases reguladoras. El análisis de la viabilidad de los proyectos lo realizó en 1998 una empresa consultora y en los siguientes ejercicios lo realizaron las Comunidades Autónomas. Sin embargo, no existe constancia de que el Instituto estableciera o coordinara la aplicación de los criterios relativos al contenido, metodología, horizonte temporal etc. del análisis a realizar por las CC. AA., lo que tuvo como consecuencia que el alcance de los informes elaborados por las distintas Comunidades fuera muy diferente. Por lo general, en estos informes se realiza el análisis mediante el cálculo de indicadores económicos, aunque la mayor parte de la Comunidades no especifican ni las magnitudes económicas ni las hipótesis utilizadas en el cálculo, ni se pronuncian de forma explícita sobre la viabilidad de los proyectos.

3.º A las CC.AA. les corresponde informar sobre el orden de prioridad de las solicitudes presentadas en su ámbito territorial; no obstante, en las convocatorias

de 1998 y 1999, únicamente la Comunidad Autónoma de Aragón desestimó en esta fase parte de las solicitudes presentadas por no considerarlas prioritarias.

4.º La selección de los proyectos no se efectuó en ninguna de las tres convocatorias analizadas siguiendo el procedimiento de concurrencia competitiva establecido en las bases reguladoras en desarrollo de la normativa ordenadora de las subvenciones públicas, sino que en la convocatoria de 1998 se utilizaron criterios diferentes a los establecidos en las citadas bases y en las de 1999 y 2000 se seleccionaron todos los proyectos que reunían los requisitos, según se expone a continuación.

Las bases reguladoras disponen que las ayudas se concederán en régimen de concurrencia competitiva. A estos efectos, establecen que en la «priorización» de los proyectos y la modulación de las ayudas se tendrán en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Localización de la inversión, otorgando mayor puntuación a los proyectos que se localicen en pequeños municipios RECHAR muy dependientes de la minería del carbón.
- b) Pérdida histórica y prevista de empleo minero como consecuencia de Planes de reestructuración del sector de la minería del carbón.
- c) Capacidad de los proyectos para crear empleo estable.
- d) Posibilidad de inducir actividades auxiliares o efectos multiplicadores dentro del ámbito territorial de estas ayudas.
- e) Grado en que la actividad que se propone se encuentra ya desarrollada en el ámbito objeto de las ayudas.
- f) Contribución a la captación e introducción de nuevas tecnologías y mejora de la calidad.
- g) Aprovechamiento de los recursos endógenos.

De acuerdo con lo establecido en las bases reguladoras, el llamado «informe previo de priorización» de los proyectos a ejecutar en su ámbito territorial se realiza por las CC. AA. Sin embargo, en la convocatoria de 1998, sólo la Comunidad Autónoma de Castilla-León otorgó a los proyectos una puntuación que valoraba los aspectos señalados en las bases reguladoras; la Comunidad Autónoma de Cataluña estableció el orden de preferencia de los proyectos (sin comunicar los criterios al Instituto) y las restantes Comunidades manifestaron que «todos» los proyectos eran prioritarios¹⁷.

La convocatoria de 1998 fue la única en la que el importe de las ayudas concedidas no superó el importe de la dotación anual. Para llegar a ese importe, el Comité de Evaluación fue desestimando los proyectos que reunían las siguientes características:

- a) Los del sector primario y actividades complementarias que no generaran más de 15 puestos de tra-

¹⁶ 25 millones de pesetas.

¹⁷ Con excepción de la Comunidad Autónoma de Aragón que, como se ha señalado en el punto 4.14, desestimó parte de las solicitudes.

bajo¹⁸ y los de los demás sectores que no generaran, al menos, 5 puestos de trabajo, con la excepción de los promovidos por las empresas mineras. Como puede apreciarse en el anexo IV, se desestimaron por este motivo un total de 230 solicitudes de las que 133 habían sido presentadas al amparo de la Orden del MINER de 16 de febrero de 1996, que no establecía un número mínimo de empleos a generar, por lo que parte de los desestimados ni siquiera alcanzaban tres empleos.

b) Los que podían ser considerados como infraestructuras y como tales podrían tener acceso a otras ayudas concedidas por el Instituto.

c) Los que tuvieran por objeto el desarrollo de actividades turísticas, aunque hubieran acreditado su integración en planes de fomento de la actividad turística y, por tanto, fueran subvencionables de acuerdo con lo establecido en las bases reguladoras.

d) Los que se iban a iniciar en el ejercicio 1999 argumentando que podían presentarse a la convocatoria de dicho ejercicio.

El número total de proyectos que se desestimaron por estos motivos se elevó a 276, lo que representa el 39% de las solicitudes presentadas a esta convocatoria. En realidad, los proyectos a los que se refieren los puntos a) y b) habían sido desestimados en la fase inicial por el Instituto, convalidando posteriormente el Comité de Evaluación los criterios de preselección establecidos por aquél.

En las convocatorias de 1999 y 2000 las CC. AA. otorgaron a cada proyecto una puntuación, de acuerdo con los criterios establecidos por el Instituto, con excepción de la Comunidad Autónoma de Aragón, que en la convocatoria de 1999 otorgó a los proyectos una puntuación adicional que modificaba completamente el resultado final (algunos de los proyectos desestimados por esta Comunidad habían obtenido, de acuerdo con los criterios establecidos por el Instituto, mayor puntuación que otros que fueron seleccionados). La Comunidad Autónoma de Andalucía aplicó la puntuación establecida por el Instituto aunque con ligeras modificaciones.

En estas dos convocatorias las puntuaciones otorgadas a los proyectos por las CC. AA. no se utilizaron por el Comité de Evaluación para comparar los proyectos y obtener así una única relación de proyectos ordenados por puntuación que sirviera para otorgar las ayudas hasta el límite del crédito presupuestario. El Comité acordó conceder ayuda a todos los proyectos que cumplían los requisitos establecidos en la normativa con excepción de aquéllos en los que estaba previsto su comienzo en el ejercicio siguiente, argumentando que podían presentarse en la convocatoria de dicho ejercicio. Como consecuencia de esta práctica, el importe de las ayudas concedidas en estas convocatorias superó ampliamente el importe de la dotación anual (véase el punto II.1.5).

¹⁸ Excepto los proyectos localizados en las CC. AA. de Asturias y Castilla y León, por la incidencia en estas Comunidades de la pérdida de empleo derivada de la reestructuración de la minería del carbón.

5.º Las ayudas se determinan en función del importe de la inversión subvencionable de cada proyecto, sin que su porcentaje quede establecido en la normativa reguladora de la subvención. A este respecto, las bases reguladoras se limitan a señalar que la ayuda no podrá superar el límite previsto en la normativa comunitaria para las ayudas del Estado con finalidad regional (para las comarcas y provincias incluidas en el ámbito territorial de las subvenciones fiscalizadas el límite de intensidad de las ayudas a la inversión está entre el 20% y el 60%). Además, las bases reguladoras establecen los criterios, ya citados, para la modulación de las ayudas.

En la cuantificación de las ayudas a conceder a cada proyecto, el Instituto aplicó en las tres convocatorias un doble criterio, incumpliendo con ello el principio de homogeneidad. Por un lado, determinadas CC.AA.¹⁹ establecieron en su denominado «informe previo de priorización» la cuantía de las ayudas a conceder a los proyectos de su ámbito territorial. Por otro lado, el Comité de Evaluación estableció para las restantes CC. AA. los criterios de cuantificación de las ayudas que se reflejan en el cuadro 3: un porcentaje mínimo para todos los proyectos y porcentajes adicionales para los que cumpliesen determinadas condiciones con un importe máximo de la ayuda a conceder del 27,5%.

CUADRO 3

Criterios de cuantificación de las ayudas

CONCEPTO	CONVOCATORIA	
	1998	1999 y 2000
Ayuda mínima	12,5%	10%
Empresas de nueva creación	5%	5%
Generación de más de 25 empleos	5%	5%
Municipio RECHAR muy dependiente	5%	5%
Reparto proporcional a puntuación	—	2,5%*

* 2,5% de la inversión subvencionable de cada CC. AA., que se reparte en proporción a los puntos obtenidos por los proyectos.

Como puede apreciarse en el cuadro, de los criterios establecidos para la modulación de las ayudas en las bases reguladoras, el Comité sólo tuvo en cuenta la localización de la inversión en un municipio RECHAR muy dependiente de la minería del carbón y, de forma muy limitada²⁰, la puntuación otorgada a los proyectos

¹⁹ En la convocatoria de 1998, Asturias, Aragón y Galicia; en la de 1999, Asturias, Aragón y Andalucía; y en la de 2000, únicamente Asturias. Según las alegaciones, en las convocatorias de 2001 y 2003 los criterios de cuantificación los ha determinado exclusivamente el Instituto.

²⁰ En cuanto al importe, un 2,5%, y en cuanto a la aplicación por Comunidades (en la convocatoria de 1999 se aplicó sólo en dos Comunidades y en la de 2000 no se aplicó en la Comunidad Autónoma de Asturias, que representaba el 37% de las ayudas concedidas en dicha convocatoria).

como resultado de la valoración de dichos criterios. Por su parte, se desconocen los criterios aplicados por las CC.AA que cuantificaron las ayudas de los proyectos de su ámbito territorial, con excepción de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que en la convocatoria de 1999 cuantificó las ayudas en proporción a los puntos otorgados a cada proyecto, según se desprende del informe remitido por la citada Comunidad.

6.º En la cuantificación de las ayudas tampoco ha habido concurrencia competitiva entre todos los proyectos presentados en cada convocatoria aplicando los criterios de valoración establecidos en las bases reguladoras (incluso el reparto del 2,5% mencionado anteriormente no se hizo dentro del ámbito territorial de cada CC. AA.).

En el análisis realizado en la fiscalización se comprueba que los fondos destinados a estas ayudas tienden a repartirse entre las distintas CC. AA. en proporción a la pérdida de empleo derivada de las medidas de reestructu-

ración de la minería del carbón, tal como puede apreciarse en el cuadro 4. Este reparto se tiene en cuenta tanto en los casos en los que las CC. AA. determinan la cuantía de la ayuda como en aquéllos en los que se determina aplicando los criterios establecidos por el Comité de Evaluación. Así, en la convocatoria de 1999 la Comunidad Autónoma de Aragón incrementó en un 10% los porcentajes de ayuda que inicialmente había propuesto después de comunicarle el Instituto la posibilidad de un mayor volumen de subvención para dicha Comunidad. Por el contrario, en la convocatoria de 2000 el Comité de Evaluación acordó reducir a la mitad los porcentajes de ayuda que figuran en el cuadro 3 en los proyectos localizados en la Comunidad Autónoma de Galicia, argumentando que las subvenciones concedidas en esa Comunidad no guardaban relación con su pérdida de empleo minero (a pesar de esta rebaja, las ayudas concedidas en esta Comunidad superan en 6 puntos el porcentaje de empleo perdido).

CUADRO 4

Distribución de las ayudas por CC.AA.

CC.AA.	AYUDAS CONCEDIDAS CONVOCA- TORIAS 1998/2000		EMPLEO PERDIDO	
	IMPORTE (euros)	%	NÚMERO	%
Andalucía	7.162.306	3	790	3
Aragón	31.101.010	13	2.243	9
Asturias	103.607.858	45	14.265	54
Castilla y León	59.438.165	26	7.254	27
Castilla-La Mancha	2.426.045	1	186	1
Cataluña	5.085.813	2	633	2
Galicia	23.075.713	10	1.050	4
TOTAL	231.896.910	100	26.421	100

II.2.4 Examen del cumplimiento de los requisitos establecidos en las bases reguladoras y de los criterios adicionales establecidos por el Instituto en las ayudas concedidas en las convocatorias de 1998 y 1999

Para verificar que las ayudas concedidas en las convocatorias de 1998 y 1999 cumplen con los

requisitos establecidos en las bases reguladoras y con los criterios adicionales establecidos por el Instituto, así como que en la tramitación de los expedientes se ha cumplido la normativa vigente y que las resoluciones de concesión de las ayudas se dictaron por el órgano competente, se ha seleccionado una muestra de expedientes con el siguiente detalle:

Convocatoria	Ayudas concedidas		Muestra analizada			
	N.º	Importe (euros)	N.º	Importe (euros)	% N.º	%Importe
1998	131	57.205.799	47	27.336.715	35,88	47,79
1999	181	95.081.905	49	43.958.277	27,07	46,23

De cada uno de los expedientes se han analizado fundamentalmente: la solicitud de la ayuda y la documentación a presentar con la misma (memoria del proyecto, acreditación registral de la empresa, certificado

del grado de realización de la inversión y declaración de otras ayudas), el cumplimiento de los requisitos determinados en las bases reguladoras (grado de realización de la inversión mínima, inversión mínima y

creación de empleo) y de los criterios de selección establecidos por el Instituto para cada convocatoria, la determinación de la inversión subvencionable, la cuantificación de la ayuda concedida y la resolución de concesión de la subvención.

Los resultados obtenidos han sido los siguientes:

1.º Presentación de las solicitudes y de su documentación²¹. De los 96 proyectos analizados, sólo 12 contienen toda la documentación exigida en las bases reguladoras y en la convocatoria correspondiente. El resto carecía de parte de la documentación o ésta presentaba deficiencias como se pone de manifiesto en los párrafos siguientes.

Así, dos expedientes de 1998 no incluyen la memoria del proyecto y otros dos carecen de toda la documentación. Buena parte de las memorias presentadas, especialmente las de 1998, carecen de información relativa al impacto sobre el medio ambiente, a las autorizaciones y permisos necesarios para la puesta en marcha del proyecto y a las previsiones que debe recoger la memoria financiera, que, junto a otros datos, resultan imprescindibles a la hora de determinar la viabilidad económico-financiera de los proyectos.

De los expedientes examinados de 1999, 2 carecen de facturas pro forma; 22, del proyecto técnico visado por Colegio Profesional; y 17, de ambos. En un expediente no se incluye la solicitud de ayuda y en otro no figura la fecha de registro de entrada en la Administración. Debido a estas carencias no ha podido verificarse el cumplimiento del plazo establecido en la convocatoria para la presentación de solicitudes.

En 26 expedientes de la convocatoria de 1998 la solicitud no presentaba el sello de la empresa.

Falta certificación de la Comunidad Autónoma o, en su caso, acta notarial relativas al grado de realización del proyecto a la fecha de solicitud en 17 expedientes, casi todos ellos de la convocatoria de 1998. Por otra parte, del análisis de las certificaciones existentes se desprende que gran parte de ellas no se emitieron en los términos establecidos en la normativa y que no existían criterios establecidos ni homogéneos para su emisión, ni siquiera dentro de la misma Comunidad Autónoma.

En 20 de los proyectos aprobados del año 1998 no se aporta la declaración de otras ayudas concedidas o solicitadas.

2.º Cuantificación de las ayudas. En el caso de las ayudas cuantificadas por las CC. AA. el Instituto no ha tenido información sobre los criterios seguidos para su

determinación, cuya cuantía ha respetado con carácter general.

Respecto a las determinadas por el Instituto, en los expedientes analizados se ha observado que en tres de 1998 y en cinco de 1999 no está suficientemente acreditada la condición de empresa de nueva creación. Por el contrario, en un expediente de 1998 y en dos de 1999 no se concedió el 5% adicional a pesar de estar convenientemente documentada la citada condición.

3.º Resoluciones de aprobación de la ayuda. Todas las resoluciones de concesión de ayuda analizadas, tanto de la convocatoria de 1998 como de la de 1999, se dictaron fuera de los plazos establecidos en las correspondientes convocatorias.

Las ayudas se han aprobado por el órgano competente salvo un expediente que se concedió sin la preceptiva autorización previa del Consejo de Ministros y fue objeto de posterior convalidación por éste.

4.º Plazos establecidos en las resoluciones para la ejecución de la inversión. En las resoluciones de tres ayudas aprobadas en noviembre y diciembre de 1999, correspondientes a la convocatoria de 1998, se fijó como plazo de finalización de la inversión el 31 de octubre de 1999, es decir una fecha anterior a la de su concesión. En las de la convocatoria de 1999, salvo para los proyectos plurianuales, se estableció como plazo de finalización el día 30 de septiembre de 2000, con independencia de la fecha de aprobación de la ayuda, de forma que algunos promotores disponían de un plazo de ejecución de nueve meses, mientras que otros apenas disponían de unos días, habida cuenta de que se aprobaron ayudas desde el 29 de diciembre de 1999 hasta el 22 de septiembre de 2000.

5.º Resoluciones de modificación de plazos. Como consecuencia en parte de lo indicado en el párrafo anterior, se han concedido numerosas modificaciones del plazo de ejecución de la inversión y de generación de empleo (41,5% de los expedientes examinados), basándose en el artículo 49.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, para la concesión de la primera prórroga, y sin hacer referencia a normativa alguna para las segundas prórrogas. En ocasiones las resoluciones de modificación se dictaron una vez superado el plazo establecido en la resolución inicial o en la primera prórroga.

6.º Seguimiento de los proyectos subvencionados. Las bases reguladoras únicamente se refieren al seguimiento de los proyectos en su artículo 10, según el cual en los convenios que se suscriban con las Agencias de Desarrollo Regional de las Comunidades Autónomas

²¹ Según las bases reguladoras de las ayudas y las convocatorias analizadas, la solicitud de ayuda deberá acompañarse de la siguiente documentación: Resumen de datos básicos del proyecto; documentación acreditativa de las circunstancias personales del solicitante, de las registrales, en el caso de una Sociedad constituida, o proyecto de estatutos y datos del promotor, si se trata de una Sociedad en fase de constitución; memoria del proyecto de inversión que deberá incluir, además de los datos generales y económico-financieros, memoria des-

criptiva del proyecto, memoria económica, memoria financiera, memoria comercial y planos; certificado administrativo del grado de realización de la inversión; y declaración jurada de otras ayudas concedidas y/o solicitadas para el proyecto. Además se adjuntarán Balances y cuentas de resultados de los tres ejercicios anteriores, según la convocatoria de 1998, y Proyecto técnico definitivo revisado por el Colegio Profesional correspondiente y facturas o facturas proforma correspondientes a la inversión prevista, según la convocatoria de 1999.

podrá encomendarse a las mismas entre otras funciones el «control y seguimiento de los proyectos incluidos en su ámbito territorial y la elaboración de informes semestrales, a partir de la fecha de la resolución de concesión de la ayuda, que permitan comprobar el grado de ejecución de los mismos. Estos Informes deberán ser enviados al Instituto.»

En los cinco convenios suscritos se reproduce el contenido del párrafo anterior; sin embargo, de las pruebas realizadas se desprende que las ADE no han remitido al Instituto los citados informes semestrales ni ningún otro que permita un conocimiento puntual de la situación de los proyectos.

II.2.5 Examen del cumplimiento de la legalidad en el procedimiento de pago de las subvenciones concedidas (justificación de las subvenciones)

De acuerdo con las bases reguladoras de estas ayudas, el pago de las subvenciones deberá solicitarse por el beneficiario mediante escrito dirigido al Instituto. En dicho escrito deberá informarse de la finalización del proyecto dentro del periodo de tiempo determinado para su realización. Al escrito se acompañará, por duplicado, los documentos acreditativos de que la actividad objeto de la subvención ha sido efectivamente realizada en las condiciones que imponga la Resolución, incluyendo los justificantes de gasto.

El Instituto deberá verificar el cumplimiento de la actuación subvencionada, comprobar que el importe de la subvención se ha aplicado a la finalidad para la que fue concedida y que se ha producido la creación de empleo en las condiciones establecidas en la Resolución. Los convenios suscritos con las Comunidades Autónomas establecen, no obstante, que las ADE emitirán las certificaciones que resulten necesarias para acreditar el cumplimiento de los requisitos que resulten exigibles, especialmente en materia de inversión y de creación y mantenimiento del empleo, a los efectos económicos que se derivan de la concesión de la ayuda. Las Comunidades deben certificar, según modelo aportado, que «el proyecto se ha llevado a cabo de conformidad con los aspectos técnicos y económicos que figuran en el mismo, habiendo acreditado las inversiones realizadas mediante facturas y sus correspondientes justificantes de pago». Respecto a la acreditación del empleo creado, el modelo de certificación recoge que «el beneficiario ha cumplido el compromiso de crear determinado número de puestos de trabajo y que la acreditación se realiza mediante la aportación de TCs de la Seguridad Social, Libros de matrícula y Contratos de Trabajo», debiéndose reflejar además el número de trabajadores, a la fecha de solicitud y a la fecha en que se debía cumplir el empleo, y el tipo de contrato.

Una vez realizada la correspondiente verificación técnico-económica se extenderá el acta de comprobación de realización del proyecto que firmará un repre-

sentante del Instituto y otro de la empresa o entidad beneficiaria.

Firmada el acta, el beneficiario deberá aportar los documentos acreditativos de hallarse al corriente del cumplimiento de sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social, en los términos establecidos en las Órdenes del Ministerio de Economía y Hacienda de 28 de abril de 1986 y 25 de noviembre de 1987 respectivamente, así como documentación acreditativa de la solicitud o concesión de otras ayudas.

Asimismo, las citadas bases reguladoras determinan que, dado que uno de los requisitos para la concesión de subvención es el mantenimiento, al menos durante tres años, de los empleos generados, se exigirá, previo al pago, una vez finalizado el proyecto de inversión, la constitución de una garantía en la Caja General de Depósitos por el importe de la ayuda concedida e intereses de demora desde el momento del pago de la subvención hasta el cumplimiento de la condición de mantenimiento del empleo señalado. El Instituto, con objeto de realizar el seguimiento de los empleos generados, podrá solicitar las certificaciones de abono a la Seguridad Social con las cotizaciones de los trabajadores empleados por las empresas objeto de la subvención.

Para el pago de las subvenciones correspondientes a los proyectos financiados por «leasing» y otros mecanismos de arrendamiento financiero, deberá presentarse original del resguardo de constitución de una garantía en la Caja General de Depósitos, suficiente a juicio del Instituto, por el importe de la ayuda concedida e intereses de demora desde la fecha de abono de la ayuda hasta la fecha de ejercicio de la opción de compra. La garantía será liberada tras la justificación de que dicho derecho ha sido ejercido.

El trabajo realizado ha tenido por objeto comprobar que la documentación incluida en los expedientes es la requerida por las bases reguladoras y por las normas de procedimientos establecidas por el Instituto, en los plazos y formas establecidos, así como que la justificación por el beneficiario de las inversiones realizadas se ajusta a lo dispuesto en la normativa.

Para la realización del trabajo se ha seleccionado una muestra de 29 expedientes de solicitud de pago correspondientes a las convocatorias de 1998 y 1999 que suponen una inversión subvencionable ligeramente superior a 60 millones de euros y unas obligaciones reconocidas en torno a 9,5 millones de euros. De estos expedientes se solicitó a las Comunidades Autónomas la documentación aportada por los beneficiarios para la acreditación de la realización de la inversión.

Los incumplimientos y deficiencias más significativas observadas en el trabajo realizado han sido las siguientes:

1.º Relativas a las solicitudes de pago. En ninguna de las solicitudes de pago analizadas se indica la fecha de finalización de la inversión, aunque en algunas de ellas se adjunta un documento de comunicación de la

misma a la Comunidad Autónoma correspondiente o al propio Instituto. Por otro lado, en buena parte de estas solicitudes no aparece el sello del registro de entrada en la Comunidad Autónoma.

2.º Relativas a la acreditación del cumplimiento de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social. La acreditación de estar al corriente de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social no se realiza, salvo en lo relativo al Impuesto de Actividades Económicas, según lo establecido en las bases reguladoras de las ayudas, es decir de acuerdo con las Órdenes del Ministerio de Hacienda a las que se hizo referencia. La forma de acreditación se ajusta más a lo establecido en los artículos 7, 8 y 9 del R.D. 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, que sustituye la presentación de las declaraciones, documentos de cotización, documentos de ingreso, etc. por certificaciones expedidas por la AEAT y por la Tesorería Territorial de la Seguridad Social.

3.º Relativas a la constitución de avales. En general, los avales constituidos resultan excesivos para los beneficiarios como consecuencia, principalmente, de las normas establecidas por el Instituto que exigen la constitución del aval desde la fecha de la solicitud de pago (convocatoria 1998) o desde la firma del acta de comprobación, en vez de desde el momento del pago como establecen las bases reguladoras.

4.º Relativas a la documentación acreditativa de otras ayudas solicitadas y/o concedidas. En algunas de las ayudas concedidas en 1998 que han sido examinadas no se incluye en los expedientes copia de las resoluciones justificativas de otras ayudas concedidas o no figura el importe de las ayudas solicitadas.

5.º Relativas a la forma de acreditación de la inversión realizada. En tres de los cuatro expedientes examinados correspondientes a la Comunidad Autónoma de Aragón el certificado de la inversión realizada se efectúa basándose en una «revisión limitada de auditoría»; sin embargo, solicitada a la citada Comunidad las facturas y justificantes de pago fueron aportados los mismos, aunque no consta diligencia de compulsión de la Comunidad ni ninguna otra información que permita determinar en qué fecha fueron aportadas por el beneficiario. En dos de los catorce examinados de la Comunidad Autónoma de Asturias la acreditación se realiza mediante un «certificado de hechos concretos», lo que supone el incumplimiento del punto 1 del artículo decimotercero de las Bases Reguladoras. En el resto, los certificados se fundan en las facturas y justificantes de pago; sin embargo, en gran parte de estos certificados no se refleja el importe total de la inversión ejecutada o el desglose por partidas o bien este no coincide con el aprobado. En algunos casos no se adjunta relación de facturas, o las que se presentan contienen deficiencias, lo que dificulta su correcta comprobación.

6.º Relativas a la acreditación de la creación de empleo comprometida. En diez de los expedientes exa-

minados falta por acreditar alguno de los documentos establecidos y en dos de las certificaciones no se detalla la documentación aportada por el beneficiario. En algún caso el número de empleos reflejados en la certificación no coincide con los documentos justificativos que obran en los expedientes.

7.º Relativas al carácter vinculante del desglose por partidas de las inversiones. En las resoluciones de concesión de la convocatoria de 1998 únicamente se hacía constar el importe total de la inversión, indicándose que «su desglose se corresponde con el detalle que figura en el expediente administrativo». Debido a esta carencia en once expedientes examinados se incluyen en algunas partidas inversiones por importes superiores a los consignados en el desglose, mientras que en otras partidas no se alcanza el importe consignado. Sin embargo, en dos expedientes de ese ejercicio no se consideran, a efectos del pago, las cuantías de inversión justificada por encima de las establecidas en el desglose. Por otra parte, en seis expedientes de 1998 se imputan inversiones en conceptos distintos a los que corresponden de acuerdo con su naturaleza.

En 1999 y 2000 las resoluciones de concesión ya incorporan dicho desglose; sin embargo, en dos expedientes las cuantías justificadas en algunas partidas son superiores a las contempladas en el desglose.

8.º Relativas a la inclusión de inversiones no subvencionables. En cuatro de los expedientes analizados se han aceptado gastos por conceptos que, de acuerdo con las bases reguladoras, se estima que no debieran haberse considerado como inversión subvencionable. Entre éstos destaca un expediente en el que se imputan a la partida de bienes de equipo gastos de electricidad, por importe de 19.257,65 euros, y gastos de restaurantes y alojamientos, por 9.019,49 euros²². En los otros expedientes se incluyen vehículos no industriales; gastos de constitución de sociedad; y gastos notariales por ampliación de capital o por apoderamiento o gastos por inscripción de marca comercial.

9.º Relativas a la superación del límite de inversión realizada sobre la inversión prevista a la fecha de solicitud de ayuda (25%). Esta situación se produce en un expediente, según puede deducirse del hecho de que la totalidad de las facturas aportadas son anteriores a la fecha de la solicitud de la ayuda²³.

10.º Relativas a la existencia de deficiencias en los justificantes de los gastos. En un expediente se justifican inversiones mediante documentos TC de la Seguridad Social, así como con nóminas y partes de trabajo del propio beneficiario, por importe de 123.424,42 euros, al considerarse como trabajos realizados para el propio inmovilizado, sin que conste ningún documento en el

²² En el escrito de alegaciones se pone de manifiesto que el Instituto ha solicitado información al órgano de la Comunidad Autónoma correspondiente a este expediente con vistas a su revisión y, en su caso, inicio del pertinente procedimiento para su corrección.

²³ Idem nota a pie de página anterior.

que se acredite fehacientemente la relación entre estos gastos y las inversiones subvencionadas; y en otro expediente no se aporta la escritura de compraventa para justificar la adquisición de un terreno por 12.020,24 euros, aunque se adjunta «informe de revisión y verificación de inversiones en inmovilizado material», suscrito por un Auditor-Censor Jurado de Cuentas, en el que se pone de manifiesto que las inversiones, entre ellas el mencionado terreno, están adecuadamente justificadas.

11.º Relativas a la demora en el pago de las ayudas. Con carácter general se observa que transcurre un largo periodo de tiempo entre la fecha de la solicitud de pago y la fecha de entrada de la orden de transferencia en el Banco de España, ascendiendo el tiempo medio a más de siete meses y superando en tres de los expedientes examinados los doce meses.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1 CONCLUSIONES

A) En relación con la representatividad de los estados financieros

La gestión económica y financiera de estas subvenciones se ha reflejado adecuadamente en los estados financieros del Instituto de acuerdo con los principios y criterios contables que le son aplicables, excepto por la sobrevaloración de los compromisos de gasto de los ejercicios de 1999 y 2000 en 2.914.859 y 1.570.538 euros, respectivamente.

B) En relación con el cumplimiento de la legalidad

1.º Las bases reguladoras de estas subvenciones no recogen el plazo y la forma de justificación por el beneficiario del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos, limitándose a señalar que estos aspectos se determinarán en la resolución de la concesión de las ayudas, lo que supone el incumplimiento parcial del artículo 81.6 del TRLGP que regula el contenido de las bases reguladoras de las subvenciones públicas.

El principio de publicidad no ha sido totalmente respetado al no haberse publicado en el Boletín Oficial del Estado las subvenciones concedidas como determina el artículo 81.7 del TRLGP, que establece que sean publicadas trimestralmente.

2.º El Instituto no había definido unos criterios objetivos para determinar si los proyectos cumplían el requisito de no estar comprendidos en el sector servicios, circunstancia que ha desvirtuado en cierta medida el cumplimiento del principio de objetividad e igualdad en la concesión de estas ayudas. En ninguna de las convocatorias examinadas se ha respetado el procedimiento establecido en las bases reguladoras para la selección en régimen de concurrencia competitiva, bien como consecuencia de haber aplicado criterios distintos a los

de las bases o por haber concedido ayuda a todos los proyectos que reunieran los requisitos sin haber aplicado un orden de preferencia en función de las disponibilidades presupuestarias. Tampoco se aplicaron criterios homogéneos para determinar la cuantía de las ayudas a conceder a cada proyecto.

3.º La documentación presentada por los solicitantes de subvenciones concedidas presentaba numerosas carencias, siendo una minoría los que adjuntan la documentación completa.

Las resoluciones de concesión de ayuda en las convocatorias de 1998 y 1999 se dictaron fuera de los plazos establecidos en las convocatorias. La concesión de una de las ayudas tuvo que ser objeto de convalidación por el Consejo de Ministros, al haberse efectuado sin su preceptiva autorización previa. En muchos casos los plazos establecidos en la resolución de concesión para la ejecución de la inversión resultan inviables, lo que ha obligado a la concesión de numerosas prórrogas.

4.º La justificación de las subvenciones adolece de defectos de diversa consideración. Algunos de ellos se producen de manera generalizada, como la falta de indicación de la fecha de finalización de la inversión o la forma de acreditación de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social, que se realiza de forma diferente a la establecida en las bases reguladoras.

Otros defectos afectan sólo a algunos de los expedientes examinados, como son la falta de inclusión de copias de las resoluciones justificativas de otras ayudas concedidas o la ausencia de algunos de los documentos establecidos para acreditar la creación de empleo comprometida.

En algunos expedientes se incluyen gastos que no deberían haberse considerado inversión subvencionable, bien por su naturaleza o por el periodo al que corresponden. En otros casos existen gastos que no se justifican adecuadamente. Además, en el año 1998 el detalle por partidas de la inversión no tuvo carácter vinculante, aceptándose en algunos expedientes los importes justificados en exceso en determinadas partidas, poniendo de manifiesto debilidades significativas del control interno.

5.º En las convocatorias de 1999 y 2000 el importe de las ayudas concedidas ha superado notablemente el de las dotaciones anuales; ello ha sido posible por el carácter plurianual del gasto derivado de algunas de estas ayudas y por el desplazamiento al ejercicio siguiente de la concesión de parte de las ayudas de cada convocatoria.

Además, reiteradamente se han comprometido gastos en un ejercicio cuyas respectivas obligaciones se habían de reconocer en el siguiente, sin que se hayan empleado mecanismos que, al menos en parte, podían haber evitado tales defectos, como la tramitación anticipada de expedientes de gasto o una mayor utilización del planteamiento plurianual de los correspondientes compromisos de gasto, y, sobre todo, no se han adopta-

do medidas para evitar la dilatada tramitación de los procedimientos de concesión.

6.º La finalidad perseguida con la centralización de la gestión no se ha alcanzado, habiéndose asignado a las Agencias de Desarrollo Regional de las CC. AA., de una parte, un papel en la gestión financiera más limitado respecto del que es propio de las Entidades Colaboradoras y, de otra, se ha otorgado un valor excesivo a la función informativa que se les atribuye en la determinación de la prioridad de los proyectos.

III.2 RECOMENDACIONES

En general, los defectos puestos de manifiesto por la fiscalización deben tener oportuna solución en la mejora del control destinado a evitarlos y corregirlos. Además, con carácter específico:

1.º Sería necesario que en las resoluciones de convocatoria se concretasen los criterios para determinar el orden de prioridad de los proyectos subvencionables establecidos en las bases reguladoras, elaborando, en la medida en que sea necesario para asegurar la igualdad

de posibilidades en la obtención de las ayudas, una metodología uniforme para todas las Entidades Colaboradoras.

2.º Para asegurar el cumplimiento de la legalidad presupuestaria, el Organismo, además de agilizar la publicación de la convocatoria y la tramitación de los procedimientos de concesión y pago, debería utilizar los mecanismos adecuados a este fin que brinda la legislación vigente, tales como tramitación anticipada de expedientes de gasto, gastos plurianuales, y pagos a cuenta en los casos que las propias bases contemplan.

3.º Sería conveniente que el Instituto estableciera criterios que facilitaran la verificación del cumplimiento del requisito de que la actividad subvencionada no pertenezca al sector servicios.

4.º Se considera necesario que la normativa reguladora de la subvención concretara los criterios para la determinación de la cuantía de las ayudas con el fin de que sean iguales para todas las Comunidades Autónomas.

Madrid, 29 de abril de 2004.—El Presidente, **Ubaldo Nieto de Alba**.

ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO	CONTENIDO
I	Ámbito territorial de las ayudas
II	Estado de liquidación del presupuesto. Programa 741A. Ejercicios de 1998, 1999 y 2000
III	Compromisos de gasto concepto 771
IV	Solicitudes estimadas y desestimadas por convocatorias

ANEXO I

Ámbito territorial de las ayudas

Comunidades Autónomas:

Andalucía:	Córdoba, 5 municipios.
Aragón:	Teruel, 36. Zaragoza, 1.
Asturias:	Asturias, 27.
Castilla-La Mancha:	Ciudad Real, 1.
Castilla y León:	León, 67. Palencia, 11.
Cataluña:	Barcelona, 12. Lérida, 5.
Galicia:	A Coruña, 2.

ANEXO II
Estado de liquidación del presupuesto. Programa 741A. Ejercicios de 1998, 1999 y 2000

CONCEPTO PRESUPUESTARIO		CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS			GASTOS COMPROMETIDOS (4)	OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS (5)	REMANENTES DE CRÉDITO (6) = (3) – (5)
CÓDIGO	DENOMINACIÓN	CRÉDITOS INICIALES (1)	MODIFICACIONES (2)	CRÉDITOS DEFINITIVOS (3) = (1)+(2)			
741	A sociedades estatales	0	0	0	0	0	0
771	A empresas privadas	60.101.210	0	60.101.210	43.543.263	0	60.101.210
	TOTAL AÑO 1998	60.101.210	0	60.101.210	43.543.263	0	60.101.210
741	A sociedades estatales	0	150.253	150.253	0	0	150.253
771	A empresas privadas	60.101.210	59.950.957	120.052.168	65.700.243	1.619.016	118.433.152
	TOTAL AÑO 1999	60.101.210	60.101.210	120.202.421	65.700.243	1.619.016	118.583.405
741	A sociedades estatales	150.253	0	150.253	0	0	150.253
771	A empresas privadas	59.950.957	59.950.957	119.901.914	115.242.879	29.101.135	90.800.779
	TOTAL AÑO 2000	60.101.210	59.950.957	120.052.167	115.242.879	29.101.135	90.951.032

ANEXO III

Gastos comprometidos Concepto 771. Ejercicios de 1998, 1999 y 2000

EJERCICIO	EJERCICIO CORRIENTE	EJERCICIOS POSTERIORES				TOTAL GASTOS COMPROMETIDOS
		1999	2000	2001	2002	2003
1998	43.543.263	7.630.097	3.381.946	31.950		54.587.256
1999	65.700.243		13.569.795	8.091.983	6.010.121	93.372.142
2000	115.242.879			41.932.571	21.387.903	180.317.500

Detalle de los gastos comprometidos

EJERCICIO	AYUDAS CONCEDIDAS EN EL EJERCICIO (1)	AYUDAS CONCEDIDAS EN EJERCICIOS ANTERIORES (2)	ANULACIONES (3)	TOTAL 4 = (1) + (2) – (3)
1998	54.587.256			54.587.256
1999	45.159.387	54.587.256	6.374.501	93.372.142
2000	109.351.980	77.593.661	6.628.141	180.317.500

ANEXO IV

Solicitudes estimadas y desestimadas por convocatorias

(Número de solicitudes)

CONCEPTO		CONVOCATORIA		
		1998	1999	2000
I. Solicitudes presentadas	TOTAL I	713	400	338
II. Solicitudes desestimadas	Desestimadas por incumplimiento de la normativa			
	A) Incumplimiento requisitos formales			
	Presentación fuera de plazo	52	23	9
	Falta de documentación	21	19	44
	Anulación del expediente	4	3	
	B) Incumplimiento requisitos sustantivos			
	Promotor	7	5	2
	Ambito territorial	3	4	1
	Empleo generado menor de 3	11	5	1
	Sector servicios	85	35	25
	Importe de la inversión mínima	39	18	8
	Grado de realización de la inversión		2	4
	Subtotal	222	114	94
	Proyectos no viables	34	11	12
	Solicitudes desestimadas por las CC.AA.	26	7	
	Renuncias del solicitante	9	25	21
	Otros	4	16	9
	Selección por el Comité de Evaluación			
	Empleo generado menor de 5 ó 15	230		
	Proyectos de infraestructura	3		
	Proyectos del sector turismo	14		
	Inicio de inversión en el año siguiente	29	26	7
	Subtotal	276	26	7
	TOTAL II	571	199	143
	Propuestas del Comité de Evaluación	142	201	195
III. Solicitudes estimadas	Propuestas no aceptadas	(11)	(27)	(32)
	TOTAL III	131	174	163

251/000043 (CD)
771/000042 (S)

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en la Sección Cortes Generales del BOCG, de la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización de la tasa por expedición de permisos de trabajo y autorizaciones a ciudadanos extranjeros, ejercicio 2002, así como del informe correspondiente.

Palacio del Congreso de los Diputados, 5 de abril de 2006.—P. D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro**.

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN AL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA TASA POR EXPEDICIÓN DE PERMISOS DE TRABAJO Y AUTORIZACIONES A CIUDADANOS EXTRANJEROS, EJERCICIO 2002 (NÚM. EXPTE. CONGRESO: 251/000043 Y NÚM. DE EXPTE. SENADO: 771/000042) EN SU SESIÓN DEL DÍA 14 DE MARZO DE 2006

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 14 de marzo de 2006, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de la tasa por expedición de permisos de trabajo y autorizaciones a ciudadanos extranjeros, ejercicio 2002:

ACUERDA

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas insta al Gobierno a:

1. Subsanan las deficiencias encontradas por el Tribunal de Cuentas en el informe de fiscalización de la Tasa por Expedición de permisos de trabajo y autorizaciones a ciudadanos extranjeros a través de la:

— Conciliación y clarificación de las diferentes tasas en materia de extranjería y la elaboración, previamente, de las oportunas memorias económico-financieras exigidas por la LOEx y la Ley de Tasas.

— Actualización, en su caso, de las cuantías al ejercicio 2006.

— Desarrollo de una nueva norma que establezca el importe de las tasas en materia de extranjería.

2. Mejorar la coordinación entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Ministerio de Administraciones Públicas y el Ministerio de Interior en el proceso de regulación, gestión y recaudación de la Tasa.

3. Proseguir con la regulación legal de la Tasa por Expedición de permisos de trabajo y autorizaciones a ciudadanos extranjeros mediante:

a) Establecimiento de un procedimiento de gestión y recaudación de la mencionada Tasa.

b) Implantación de un sistema de notificación adecuado.

c) Establecimiento de un sistema de control interno de la gestión de la «Tasa por expedición de permisos de trabajo y autorizaciones a ciudadanos extranjeros» que sea eficiente, en cuanto al coste de su ejecución, y eficaz en la consecución de los objetivos de fiabilidad, recaudación, archivo y seguimiento de la referida tasa.

d) Mejora de la aplicación informática utilizada para la gestión de la tasa.

4. Continuar con el proceso de modernización y dotación de más medios humanos y materiales a las Oficinas de Extranjeros, y con la implantación de procedimientos administrativos que mejoran y simplifican la tramitación de la documentación que precisan los extranjeros para residir y trabajar en España.

Asimismo, la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas insta al Tribunal de Cuentas a que:

5. Como consecuencia de las deficiencias observadas en los procedimientos fiscalizados respecto al ejercicio 2002 y, dado el gran número de expedientes generados por las últimas normalizaciones de extranjeros que han incrementado de forma notable la importancia relativa de estas tasas, efectúe una fiscalización específica respecto de los procedimientos, gestión y recaudación de las tasas vigentes en materia de extranjería durante los ejercicios 2004 y 2005.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 14 de marzo de 2006.—El Presidente, **Francesc Antich Oliver**.—El Secretario de la Comisión, **José Ramón Mateos Martín**.

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA TASA POR EXPEDICIÓN DE PERMISOS DE TRABAJO Y AUTORIZACIONES A CIUDADANOS EXTRANJEROS, EJERCICIO 2002

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.1), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 22 de junio de 2004, el Informe de fiscalización de la tasa por

expedición de permisos de trabajo y autorizaciones a ciudadanos extranjeros, ejercicio 2002, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ABREVIATURAS

LOEx Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de

diciembre, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
MAP Ministerio de Administraciones Públicas.
MTAS Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
AEAT Agencia Estatal de Administración Tributaria.
RD Real Decreto.
IGAE Intervención General de la Administración del Estado.
MEH Ministerio de Economía y Hacienda.

ÍNDICE

	PÁGINA	PUNTOS	
I. INTRODUCCIÓN	21	1.1 a 1.17	
A) Antecedentes de la fiscalización	21	1.1 a 1.2	
B) Descripción del ámbito de gestión fiscalizado	21	1.3 a 1.13	
C) Objetivos, alcance y limitaciones	25	1.14 a 1.16	
— Objetivos	25		1.14
— Alcance.....	25		1.15
— Limitaciones.....	25		1.16
D) Trámite de alegaciones	25	1.17	
II. RESULTADOS	26	2.1 a 2.45	
A) Normativa reguladora de la tasa	26	2.1 a 2.8	
B) Control interno	27	2.9 a 2.26	
— Oficinas gestoras periféricas	27		2.10 a 2.18
— Servicios Centrales del MAP	29		2.19 a 2.21
— Aplicación informática de extranjería	29		2.22 a 2.26
C) Examen de los expedientes de gestión de la tasa	31	2.27 a 2.35	
D) Análisis de la recaudación de la tasa	34	2.36 a 2.45	
III. CONCLUSIONES	37	3.1 a 3.5	
IV. RECOMENDACIONES	38	4.1 a 4.3	

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA TASA POR EXPEDICIÓN DE PERMISOS DE TRABAJO Y AUTORIZACIONES A CIUDADANOS EXTRANJEROS, EJERCICIO 2002

I. INTRODUCCIÓN

A) Antecedentes de la fiscalización

1.1 El Pleno del Tribunal de Cuentas, por acuerdo de 18 de diciembre de 2002, aprobó incluir la presente fiscalización en el «Programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2003», dentro del apartado V.2 «Informes especiales. Otras fiscalizaciones»,

relativo a fiscalizaciones programadas a iniciativa del Pleno del Tribunal.

1.2 Las Directrices Técnicas a que debía sujetarse la fiscalización fueron establecidas mediante acuerdo del Pleno de 27 de marzo de 2003.

B) Descripción del ámbito de gestión fiscalizado

1.3 La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, establece en su artículo 36 que «los extranjeros mayores de 16 años para ejercer cualquier actividad lucrativa, laboral o profesional, deberán obtener, además del permiso de residencia o autorización de

estancia, una autorización administrativa para trabajar». Los artículos 44 y siguientes de dicha Ley Orgánica (en lo sucesivo «LOEx») ¹, regulan la tasa correspondiente a dicha autorización. Como elementos esenciales de la tasa figuran los siguientes:

a) El hecho imponible está constituido por la concesión de los permisos y autorizaciones de trabajo previstos en los artículos 36 y siguientes de la norma citada, así como sus prórrogas, modificaciones y renovaciones.

b) El devengo de la tasa tiene lugar en el momento en que se concede el correspondiente permiso o autorización.

c) El sujeto pasivo, en el caso de los permisos de trabajo por cuenta ajena es el empleador o empresario, y en el caso de trabajo por cuenta propia, la persona en cuyo favor se conceda la autorización.

d) Están exentos del pago de la tasa los nacionales iberoamericanos, filipinos, andorranos y ecuatoguineanos; los sefardíes; los hijos y nietos de español o española de origen; y los extranjeros nacidos en España, cuando pretendan realizar una actividad lucrativa, laboral o profesional, por cuenta propia.

1.4 Las cuotas tributarias vigentes para cada tipo de permiso en el ejercicio 2002 son las establecidas por el artículo 4 de la Ley 29/1968, de 20 de junio, en la redacción dada por el artículo 26 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, aplicable en virtud de lo dispuesto en la Disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica 8/2000, con el incremento establecido en el artículo 67 de la Ley 23/2001 de Presupuestos Generales del Estado para el 2002. Dichas cuotas se establecen para empresarios o trabajadores en función del tipo de permiso solicitado, que a su vez depende de la modalidad de la relación laboral (cuenta propia o ajena), del ámbito del sector o actividad y geográfico a que se refiera, y de la posesión o no de un permiso anterior. El importe de las cuotas de las empresas es diferente, en algunos tipos de permisos, según la retribución y la duración del trabajo ofrecido.

1.5 La competencia para la gestión y recaudación de las tasas reguladas por la LOEx, según se establece en su artículo 49.1, corresponde a los órganos de los distintos Departamentos Ministeriales competentes para la concesión de las autorizaciones, modificaciones, renovaciones y prórrogas a que se refiere el artículo 44 de la propia Ley Orgánica, entre las que se encuentran los permisos de trabajo. A tenor del

artículo 85 del Reglamento para la ejecución de la LOEx, aprobado por Real Decreto 864/2001, de 20 de julio (en lo sucesivo «El Reglamento de la LOEx»), son competentes para resolver sobre los diferentes permisos de trabajo y autorizaciones los Subdelegados del Gobierno o los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, integrados orgánicamente en el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP). No obstante, corresponde a la Dirección General de Ordenación de las Migraciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS) la instrucción y resolución de las solicitudes de permisos de trabajo presentadas por empresas con diversos centros de trabajo en distintas provincias y una plantilla superior a 100 trabajadores que tuvieran centralizados sus servicios administrativos en Madrid. Dicho Centro Directivo puede también avocar el conocimiento y resolución del resto de solicitudes, cuando lo estime pertinente.

1.6 En cuanto al modo de ejercer tales competencias, se han constituido en la mayoría de las provincias las denominadas Oficinas de Extranjeros (al cierre de los trabajos de campo de la fiscalización existen 36 Oficinas), en las que se integran los diferentes servicios de la Administración General del Estado competentes en materia de extranjería e inmigración, en el ámbito provincial. A estas Oficinas corresponde por tanto la gestión directa de los permisos de trabajo y de las tasas correspondientes. Las Oficinas dependen orgánicamente de las Subdelegaciones o Delegaciones del Gobierno y funcionalmente del Ministerio del Interior y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en el ámbito de sus respectivas competencias. En aquellas provincias donde no existen Oficinas de Extranjeros, es el Área de Trabajo de la correspondiente Delegación o Subdelegación la encargada de la referida gestión. En el anexo 1 se recoge la relación de oficinas gestoras provinciales.

1.7 En los Servicios Centrales del MAP, es la Subdirección General de Administración Financiera, dependiente de la Subsecretaría, la unidad competente para la gestión financiera de las tasas que el Ministerio tiene asignadas [art. 10.2.g) del Real Decreto 1372/2000, de 19 de julio]. Dicha Subdirección asume también las funciones de órgano coordinador con la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), a la que corresponde la dirección de la gestión recaudatoria (art. 7 del Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre).

1.8 Las modalidades y tipología de los permisos de trabajo y las autorizaciones para trabajar se reflejan en el Capítulo III del Reglamento de la LOEx. Las características principales de cada tipo de permiso y autorización y el importe de las cuotas correspondientes se expone en el anexo 2 de este Informe. En líneas generales son los siguientes:

a) Modalidad de permiso de trabajo por cuenta ajena: tipos B, B-renovado y C, según se trate, respecti-

¹ Las menciones a dicha norma contenidas en el presente informe se refieren a la redacción vigente en el periodo fiscalizado, anterior a la modificación introducida por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre. Entre las novedades introducidas por esta última norma, cabe destacar tres: a) la sustitución de todas las referencias al término «permiso» por el de «autorización», b) la innecesariedad de tramitar la autorización de residencia cuando se haya obtenido la laboral y c) la supresión de las tasas para las autorizaciones de trabajo por periodo inferior a 6 meses.

vamente, de un permiso inicial o de la primera o segunda renovación.

b) Modalidad de permiso de trabajo por cuenta propia: tipos D, D-renovado y E, que se diferencian entre sí en función de los mismos criterios que la modalidad anterior.

c) Además de los anteriores, los artículos 76 a 78 del Reglamento de la LOEx regulan otros tres tipos de permisos: permisos de trabajo para trabajadores transfronterizos (tipo F), permisos de trabajo en el marco de las prestaciones transnacionales de servicios (tipo G) y permisos de trabajo de temporada (tipos A y T).

d) Por otro lado, en el artículo 79 del mismo Reglamento se establecen las autorizaciones para trabajar, exigibles en los siguientes cinco supuestos: extranjeros con autorización de estancia por estudios; titulares de un permiso de residencia temporal; extranjeros con solicitud de asilo en trámite; nacionales de Estados no pertenecientes a la Unión Europea ni al Espacio Económico Europeo enrolados en buques españoles; y extranjeros en prácticas profesionales y de formación.

e) Por último, en virtud de la Disposición transitoria primera, apartado 3, de la Ley Orgánica 8/2000 y de la Disposición transitoria tercera del Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, se concedieron en el ejercicio fiscalizado permisos de carácter permanente a los titulares de permisos B-renovado y C que estuvieran vigentes el 23 de enero de 2001, fecha de entrada en vigor de la Ley Orgánica 8/2000.

1.9 En el cuadro que se inserta a continuación se recoge el importe de la recaudación correspondiente a las tasas gestionadas por el MAP y por el MTAS por la concesión de permisos de trabajo y autorizaciones a ciudadanos extranjeros en el período 2000-2002, según los datos contabilizados en el Presupuesto de Ingresos del Estado (cuadro n.º 1). Como se indica en el punto 1.15 (alcance de la fiscalización), las tasas gestionadas por el MTAS no están incluidas en las presentes actuaciones, recogiendo los mencionados datos sólo a efectos informativos.

CUADRO N.º 1

Recaudación neta por tasas de permisos de trabajo a extranjeros (euros)	Gestor	2000	2001	2002
	MAP	7.970.778,76	17.265.600,20	21.908.166,91
	MTAS	811.073,20	1.237.887,56	428.343,89
	TOTAL	8.781.851,96	18.503.487,76	22.336.510,80

Fuente: Estados de ejecución del Presupuesto de Ingresos del Estado.

1.10 En el cuadro n.º 2 se detallan, por tipos, los permisos y autorizaciones concedidos en 2002 específicamente por las Unidades a las que corresponde la gestión de la tasa objeto de la presente fiscalización, es decir, las Oficinas de Extranjeros y los Servicios de Extranjería dependientes de las Delegaciones y Subdele-

gaciones del Gobierno. Se indica en el cuadro, asimismo, el importe correspondiente a las tasas liquidadas. Los datos expresados no son considerados por el Tribunal totalmente fiables por las deficiencias del sistema de información del MAP relativo a esta tasa, según se expone en el apartado de Resultados de la fiscalización.

CUADRO N.º 2

TIPO DE PERMISO	N.º DE CONCESIONES	IMPORTE TASAS LIQUIDADAS — (euros)
Permisos de trabajo por cuenta ajena:	251.883	19.632.336,34
B inicial	87.856	12.746.928,00
B renovado	114.730	6.866.772,21
C	49.297	18.636,13
Permisos de trabajo por cuenta propia	7.132	690.863,13
D inicial	1.423	482.615,44
D renovado	4.165	202.083,10
E	1.544	6.164,59
Permisos trabajadores transfronterizos (F)	1.655	246.951,15
Permisos de trabajo en el marco de prestaciones transnacionales de servicios (G)	189	4.316,76
Permisos de trabajo de temporada:	2.561	668.041,72
A	1.383	222.849,51
T	1.178	445.192,21
Permisos de trabajo permanentes /PTP)	4.598	1.287,12
Autorizaciones	19.584	58.749,91
TOTAL	287.602	21.302.546,13

Fuente: Aplicación informática de extranjería del MAP.

1.11 En el anexo 3 se desglosan los datos del cuadro n.º 2 por provincias. Como se observa en el mismo, el 41% del total de permisos concedidos corresponde a dos oficinas: Barcelona, donde se concedieron 63.142 permisos (22%), y Madrid, que resolvió favorablemente 53.556 permisos (19%). El importe de las tasas liquidadas en estas dos provincias ascendió a 9.198.277 euros, lo que representa el 43% del total de las liquidaciones realizadas. Barcelona liquidó tasas por importe de 5.103.887 euros (24%) y Madrid por importe de 4.094.390 euros (19%).

1.12 En cuanto a la regulación de los aspectos procedimentales para la gestión de la tasa, la LOEx contiene únicamente la previsión de que, por vía reglamentaria, se pueda establecer el sistema de autoliquidación para la recaudación de la tasa (posibilidad que no ha sido utilizada por el MAP). Por su parte, el Reglamento de la LOEx se limita a establecer en su artículo 86.3 dos cuestiones: por un lado, que la Resolución favorable del permiso de trabajo debe notificarse

al interesado con indicación de las cantidades que corresponda abonar en concepto de tasa; y, por otro lado, que el sujeto pasivo dispone de un plazo de ocho días desde la notificación de la concesión del permiso para ingresar la cuota tributaria, debiendo remitir seguidamente, en un nuevo plazo de ocho días desde la fecha en que efectuó el pago, la acreditación del mismo al organismo que resolvió la concesión del permiso.

1.13 A falta de una regulación procedimental específica, la gestión de la tasa se realiza a través de instrucciones internas y mediante la aplicación de las previsiones contenidas en la normativa general, principalmente la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, modificada por la Ley 25/1998; el Reglamento General de Recaudación aprobado por Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre, según la redacción dada por el Real Decreto 448/1995, de 24 de marzo; y la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 4 de junio de 1998, modificada por la Orden del Ministerio de Hacienda de 11 de diciembre

de 2001, por la que se regulan determinados aspectos de la gestión recaudatoria de las tasas que constituyen derechos de la Hacienda Pública.

C) Objetivos, alcance y limitaciones

Objetivos

1.14 La fiscalización se ha desarrollado de acuerdo con los objetivos marcados en las Directrices Técnicas. Éstos fueron los siguientes:

a) Comprobar la correcta aplicación al Presupuesto de ingresos del Estado de los importes recaudados, de acuerdo con los principios contables vigentes.

b) Verificar el cumplimiento de la legalidad en el establecimiento de la tasa y en la regulación posterior de aspectos concretos referidos al procedimiento y a la actualización de los importes exigibles.

c) Verificar el cumplimiento de los principios de equivalencia y capacidad económica exigibles en la fijación y actualización de la tasa.

d) Comprobar la corrección de las liquidaciones practicadas.

e) Valorar la gestión de la tasa en relación con las solicitudes de permisos y autorizaciones para trabajar, concesiones y denegaciones, liquidaciones practicadas, recaudación, devoluciones, y cualquier incidencia habida en la gestión durante el ejercicio fiscalizado.

Alcance

1.15 El periodo fiscalizado ha sido el ejercicio 2002. No obstante, algunas de las comprobaciones se han referido a ejercicios anteriores y posteriores, por ser necesario para la correcta consideración de la gestión examinada. El ámbito objetivo de la fiscalización ha sido el correspondiente a la tasa identificada con el código 062 «Tasa por expedición de permisos de trabajo y autorizaciones a ciudadanos extranjeros», gestionada por el MAP a través de las Subdelegaciones y Delegaciones del Gobierno. No se ha incluido en este ámbito, por lo tanto, la gestión de la misma tasa por parte del MTAS (código 038). Los trabajos de campo se han desarrollado en los Servicios Centrales del MAP (Subdirección General de Administración Financiera y Subdirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones), así como en las Oficinas de Extranjeros de Sevilla, Toledo, Zaragoza, Barcelona, Palma de Mallorca y en el Área de Trabajo de la Delegación del Gobierno de Madrid.

Limitaciones

1.16 En el desarrollo de los trabajos de fiscalización se han presentado determinadas limitaciones que han impedido la ejecución de algunas de las comprobaciones programadas:

a) El sistema de gestión de la tasa establecido por el MAP no contempla la llevanza de registros adecua-

dos para el seguimiento y control de las liquidaciones a practicar por la expedición de permisos de trabajo y autorizaciones a ciudadanos extranjeros, ni las Unidades de gestión han subsanado en la práctica tal deficiencia. La aplicación informática implantada para la gestión de los permisos y autorizaciones de trabajo no contempla la gestión de las tasas sino de un modo tangencial e insuficiente. Por estas razones, el Tribunal no ha podido comprobar si se practican o no todas las liquidaciones procedentes.

b) Por las mismas razones, el Tribunal no ha podido tampoco verificar de modo indudable el importe de las tasas liquidadas en el ejercicio 2002, ni ha dispuesto de datos sobre el importe de las tasas no abonadas en período voluntario que debieron tramitarse en vía ejecutiva. En el período fiscalizado, el MAP no remitió a la AEAT ninguna liquidación para su cobro en ejecutiva.

c) Tampoco se ha podido comprobar si el importe aplicado al Presupuesto de Ingresos del Estado corresponde al total de las cantidades efectivamente recaudadas. La información periódica sobre recaudación facilitada por la AEAT al MAP no ha sido objeto de comprobación alguna por dicho Departamento ministerial. En consecuencia, no se ha podido cuadrar, ni por el MAP ni por el Tribunal, dicha información con las cifras contabilizadas, quedando por tanto sin aclarar las diferencias.

d) Por último, no ha podido verificarse por el Tribunal el cumplimiento del principio de equivalencia en la determinación del importe de la tasa, al no haberse aportado por el MAP la memoria económico-financiera que exige el artículo 20 de la Ley 8/1989, de Tasas y Precios Públicos, ni ninguna otra documentación válida para dicha comprobación.

D) Trámite de alegaciones

1.17 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 7/1988 de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de este Informe se ha remitido para alegaciones a la Ministra de Administraciones Públicas en el momento de finalizar las actuaciones y a quienes lo fueron durante el periodo al que se refieren los resultados de la fiscalización. El responsable del Ministerio en el segundo semestre de 2002 presentó alegaciones en plazo remitiéndose «a las alegaciones que sean formuladas por las Unidades Administrativas del Ministerio». Un día antes de finalizar el plazo concedido para la presentación de las alegaciones, se recibió por e-mail un escrito de alegaciones elaborado por la Subdirección General de Administración Financiera de la Subsecretaría del MAP, indicando que el mismo sería posteriormente ratificado por el Ministro nombrado tras el cambio de Gobierno, ratificación que ha tenido entrada en el Tribunal con anterioridad al periodo señalado en la Ley 7/1988 como de posible ampliación para el plazo de alegaciones. En su virtud, el Tribunal de Cuentas, haciendo una interpretación amplia y flexible del orde-

namiento jurídico, y en pro del más amplio derecho a expresarse en favor de los órganos fiscalizados, ha admitido tales escritos con la naturaleza de alegaciones formales y se acompañan, por tanto, al presente informe. Ahora bien, analizadas rigurosamente tales alegaciones, se ha constatado que las mismas no desvirtúan ninguno de los resultados detallados en el Informe de fiscalización, por lo que éste no ha sido objeto de modificación alguna.

II. RESULTADOS

A) Normativa reguladora de la tasa

2.1 La caracterización normativa de la tasa fiscalizada adolece de serias incongruencias y plantea numerosas dudas de interpretación y de legalidad. Esta situación se produce principalmente en la determinación de las cuotas tributarias y en las exenciones.

2.2 Por lo que se refiere a las cuotas tributarias, el artículo 48 de la LOEx prescribe que el importe de las tasas reguladas por dicha Ley se establecerá por Orden ministerial de los Departamentos competentes, si bien dicha Orden no ha sido elaborada hasta la fecha. En su defecto, y por virtud de la Disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica 8/2000, se vienen aplicando las cuantías establecidas con arreglo a la normativa anterior, es decir, las fijadas por el artículo 4 de la Ley 29/1968, de 20 de junio, por la que se regulan las exacciones por expedición de permisos de trabajo a extranjeros, modificada por las Leyes 37/1988, 42/1994 y 13/1996, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Los importes de las tasas señaladas para cada tipo de permiso por el citado artículo 4 de la Ley 29/1968, en su redacción actual (Ley 13/1996), corresponden a los previstos en el Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Este Real Decreto estuvo vigente hasta el 1 de agosto de 2001, fecha de entrada en vigor del nuevo Reglamento de la LOEx.

2.3 Dado que la regulación de los tipos de permisos de trabajo no coincide exactamente en la normativa de extranjería anteriormente citada con respecto a la actual, se plantean conflictos interpretativos y de legalidad en cuanto a la identificación concreta de las cuantías a liquidar en determinados casos. Así, cabe señalar:

a) El Reglamento de la LOEx caracteriza dos tipos de permisos que no figuran en el artículo 4 de la Ley 29/1968 (redacción por Ley 13/1996): permisos de trabajo en el marco de prestaciones transnacionales de servicios (tipo G) y permisos de trabajo para la realización de determinadas actividades de temporada (tipo T). En consecuencia, aunque estos dos tipos de permisos están sujetos a la tasa por virtud de la LOEx y de su Reglamento, sin embargo no tienen expresamente establecida cuantía alguna para su exacción. No obstante,

en la aplicación informática figuran tasas liquidadas por estos tipos de permisos, estando prevista, en el caso de los permisos tipo T la tarifa correspondiente al otro tipo de permisos de trabajo de temporada (A).

b) Igual sucede con varios casos de autorizaciones establecidas en la actual normativa que no estaban contemplados en el Reglamento aprobado por el Real Decreto 155/1996: extranjeros con solicitud de asilo en trámite; nacionales de Estados no pertenecientes a la Unión Europea ni al Espacio Económico Europeo, enrolados en buques españoles; y extranjeros en prácticas profesionales.

c) El artículo 4 de la Ley 29/1968 (redacción por Ley 13/1996) establece, en los supuestos de permisos de trabajo por cuenta ajena, una cuota correspondiente a la empresa y otra al empleado (en el caso de los permisos de tipo C la única cuota prevista es la del empleado). Ahora bien, el artículo 46 de la LOEx establece categóricamente que, en los permisos por cuenta ajena, el sujeto pasivo es el empleador o empresario, lo que implica necesariamente que las cuotas establecidas para el trabajador no puedan tener efecto. A pesar de ello, el Tribunal ha comprobado que se han liquidado en algunos casos.

2.4 En cuanto a las exenciones del pago de las tasas, los supuestos de la normativa anterior son también distintos de la actual. El artículo 4 de la Ley 29/1968 (redacción por Ley 13/1996) señala que no están obligados al pago:

a) Los nacionales iberoamericanos, filipinos, andorranos, ecuatoguineanos, las personas originarias de Gibraltar, los sefardíes, los hijos de español o española de origen y los extranjeros nacidos en España cuando pretendan realizar una actividad lucrativa, laboral o profesional por cuenta propia o ajena

b) Los extranjeros documentados con un permiso de residencia por circunstancias excepcionales (art. 53 RD 155/1996) que hubieran sido autorizados a trabajar, así como las empresas que los contraten.

El artículo 47 de la LOEx, sin embargo, recoge únicamente el primer supuesto de excepción (excluyendo a las personas originarias de Gibraltar e incluyendo, además, a los nietos de español o española de origen) y sólo para el caso de actividad laboral por cuenta propia.

2.5 La normativa sobre procesos de regularización (Real Decreto 239/2000, de 18 de Febrero y Real Decreto 142/2001, de 16 de Febrero) introduce aún mayor confusión en la interpretación y legalidad de las cuantías a liquidar por la tasa. Así, la Disposición adicional cuarta del primero de los Reales Decretos citados, titulada «Tasa por expedición de los permisos de trabajo», establece que la tasa por los permisos de trabajo por cuenta propia expedidos como consecuencia de la aplicación de este Real Decreto queda fijada en 500 pesetas, cuando la tarifa establecida en el artículo 4 de la Ley 29/1968 (redacción por Ley 13/

1996) es de 27.000 pesetas. Por otra parte, la Resolución de 16 de marzo de 2000, de las Direcciones Generales de la Policía y de Política Interior del Ministerio del Interior y de la Dirección General de Ordenación de las Migraciones del MTAS, por la que se aprueban instrucciones relativas al proceso de regularización de extranjeros, dispone que los permisos de trabajo por cuenta ajena al amparo de dicho proceso no devengarán tasa alguna. Queda fuera de toda duda la insuficiencia del rango normativo de un Real Decreto y de una Resolución para modificar las cuotas tributarias de una tasa, establecidas por ley formal.

2.6 Por otro lado, el artículo 7 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, modificada por Ley 25/1998, de 13 de julio, establece el denominado principio de equivalencia, según el cual «las tasas tenderán a cubrir el coste del servicio o de la actividad que constituya su hecho imponible». Con el objeto de otorgar virtualidad práctica a dicho principio, el artículo 20 de dicha Ley exige la elaboración de una memoria económico-financiera sobre el coste o valor del recurso o actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta, llegando a sancionar la falta de este requisito con la nulidad de pleno derecho de las disposiciones reglamentarias que determinen las cuantías de las tasas. Pues bien, no hay constancia de la existencia de la memoria mencionada, ni de ningún tipo de estudio o informe sobre el coste del servicio o sobre la justificación de las cuantías propuestas en las normas reseñadas en los puntos anteriores del presente Informe. Este incumplimiento legal supone, además, una limitación que ha impedido al Tribunal comprobar el cumplimiento del principio de equivalencia establecido en el artículo 7 de la Ley de Tasas y Precios Públicos.

2.7 Otro principio fundamental en la regulación de las tasas lo constituye el denominado principio de capacidad económica, (artículo 8 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, modificada por Ley 25/1998, de 13 de julio), conforme al cual «en la fijación de las tasas se tendrá en cuenta, cuando lo permitan las características del tributo, la capacidad económica de las personas que deben satisfacerlas». Tampoco se ha podido verificar por el Tribunal el cumplimiento de este principio, ante la total omisión de estudios o informes al respecto. No obstante, del análisis de las propias cuantías fijadas para cada tipo de permiso, en las que no existe ponderación alguna en función de la capacidad económica de la persona obligada al pago, se deduce que no se ha tenido en cuenta este principio al regular las cuotas tributarias de la tasa fiscalizada.

2.8 Por otra parte, algunos aspectos de la regulación reglamentaria de los procedimientos de gestión de los permisos y de las tasas resultan incoherentes:

a) La competencia para entregar las tarjetas de extranjero corresponde al Ministerio del Interior (ar-

tículo 59.5 del Reglamento de la LOEx) y son, por lo tanto, funcionarios de dicho Departamento quienes deben comprobar que se han pagado no sólo las tasas de su competencia, sino también las del MAP, según exige el artículo 87.5 del Reglamento. Esta situación plantea problemas de coordinación, como se ha comprobado en la fiscalización practicada, no sólo en los casos en que las competencias corresponden a unidades diferentes, sino también en las provincias donde existe Oficina de Extranjeros.

b) A tenor del artículo 87.5 del Reglamento, incluso cuando el empleador es el sujeto pasivo de la tasa, corresponde al trabajador extranjero, para recibir la tarjeta, justificar el pago o, en su caso, el inicio de la vía de apremio para la exacción de la tasa no ingresada por la empresa.

c) En muchos casos no coincide la persona del solicitante del permiso con el sujeto pasivo de la tasa; esto sucede en los permisos de trabajo por cuenta ajena renovados (B- renovado y C): el solicitante es el trabajador (artículo 80.d del Reglamento de la LOEx) y el sujeto pasivo el empresario (artículo 46 LOEx).

B) Control interno

2.9 El sistema de gestión de la tasa establecido por el MAP carece de los mecanismos básicos que permiten configurar un sistema de control interno suficiente y fiable. En efecto, no están debidamente clarificadas las competencias y funciones en materia de gestión y control de las tasas; no existen registros adecuados de las actuaciones practicadas; no se ha establecido un archivo correcto y accesible de los expedientes; no se genera información periódica ni se realiza seguimiento sobre las liquidaciones, la recaudación y los deudores; y no existen órganos encargados del control y supervisión de la gestión de la tasa. Seguidamente se desarrollan los resultados obtenidos en el análisis del control interno relativo a la tasa objeto de fiscalización, agrupando en epígrafes separados los resultados correspondientes a las Unidades de gestión periféricas, los obtenidos en los Servicios Centrales del MAP y los relativos a la implantación y funcionamiento de la aplicación informática de extranjería.

Oficinas gestoras periféricas

2.10 Las Oficinas periféricas carecen de instrucciones suficientes y de manuales de procedimiento para la gestión de la tasa. Si bien la Subdirección General de Gestión Económica y Patrimonial del MAP, dependiente de la Subsecretaría, dictó en diciembre de 1998 unas «Normas sobre gestión y recaudación de las tasas cuya gestión está encomendada al Ministerio de Administraciones Públicas», realmente no contienen más que una remisión a lo establecido en la Orden de 4 de junio de 1998, salvo en lo que se refiere a los procedimientos de devolución de ingresos indebidos y de recaudación

en vía ejecutiva, que se regulan con mayor detalle². Por esta razón, cada Unidad gestora resuelve según sus propios medios y criterios las cuestiones procedimentales que se le plantean, dando lugar a diferencias de tramitación no razonables entre las diversas oficinas. Ejemplos de estas diferencias se dan, entre otras, en la determinación de los plazos concedidos para el pago de las tasas, en la consideración de la naturaleza que se otorga al modelo 990 (liquidación o autoliquidación), en el sistema de notificación aplicado, o en el modelo de resolución que se utiliza.

2.11 Las liquidaciones de la tasa se calculan y obtienen habitualmente de la aplicación informática, que vincula el importe de la tasa al tipo de permiso concedido. Sin embargo, dicho importe puede ser modificado sin traba ni control alguno por el funcionario que tramita el expediente. Además, algunos datos, como los recargos procedentes, deben ser introducidos directamente en cada caso. No existe ningún tipo de supervisión posterior sobre el cálculo de las liquidaciones. Analizada una muestra de éstas por el Tribunal, se ha observado que la tarifa aplicada es incorrecta en varios casos y que, en la mayoría de las oficinas, no se aplican por lo general los recargos procedentes.

2.12 Las Unidades periféricas no realizan ningún seguimiento de la gestión realizada en relación con la tasa, ni disponen para ello de registros adecuados y fiables de los que se pueda obtener datos generales y particulares relativos al número de liquidaciones practicadas, anuladas, canceladas y pendientes.

2.13 El control sobre la notificación de las resoluciones de concesión de permisos y de las liquidaciones de las tasas es también muy deficiente. No existe un procedimiento normalizado a este respecto, de modo que unas oficinas notifican mediante correo ordinario y otras con acuse de recibo. En algunos casos en que la notificación tiene lugar con acuse de recibo (Toledo), los justificantes de la entrega no se incorporan al respectivo expediente, lo que deja totalmente sin efecto práctico la mayor seguridad de este procedimiento. Por otra parte, generalmente no se realiza ningún tipo de actuación tendente a intentar de nuevo la notificación de las cartas devueltas por Correos. La trascendencia del trámite de notificación es clave en el proceso de gestión de la tasa, puesto que la obligación de abonar la misma nace en el momento en que se notifica la liquidación. Conforme a la normativa tributaria, la falta de constancia de la notificación perjudica irremediablemente el procedimiento legal de exigencia del pago.

2.14 El sistema de archivo de los expedientes presenta asimismo graves deficiencias. En algunas ocasiones se ha observado que los expedientes de una misma oficina se encuentran dispersos en distintas dependen-

cias. La cuestión es especialmente confusa en los casos en que, por no existir Oficina de Extranjeros, la tramitación del expediente laboral y el de residencia tienen lugar en diferentes unidades administrativas.

2.15 El control sobre la documentación que debe figurar en los expedientes participa igualmente de las deficiencias señaladas. En numerosas ocasiones los expedientes se encuentran incompletos, bien porque se ha omitido algún trámite, bien porque determinada documentación como los ejemplares para la administración del impreso 990 o los mencionados acuses de recibo de las notificaciones no se incorporan al expediente cuando se reciben.

2.16 En cuanto al control sobre el pago efectivo de las tasas, el artículo 87.5 del Reglamento de la LOEx establece un mecanismo consistente en vincular la entrega de la tarjeta de extranjero a la acreditación del previo pago de la tasa. Sin embargo, puesto que las oficinas no disponen de registros que conecten las tasas abonadas por la concesión del permiso con las tarjetas emitidas o entregadas, no es posible, en general, comprobar si este control funciona correctamente o no. No obstante, incidentalmente, el Tribunal ha detectado varios casos en que las tarjetas se habían entregado sin acreditar el pago de la tasa ni el inicio de la vía de apremio. En todas las oficinas visitadas, los gestores identifican el hecho de que se haya entregado la tarjeta con el de que las tasas han sido pagadas, no realizando ninguna comprobación adicional.

2.17 Las oficinas periféricas tampoco realizan actividad alguna de seguimiento y control sobre los deudores. Como consecuencia de la falta de control sobre los aspectos antes señalados (notificaciones y pagos realizados), las oficinas desconocen en muchas ocasiones el número e importe de las liquidaciones impagadas y que, por lo tanto, son exigibles en vía ejecutiva. Pese a existir instrucciones específicas del MAP al respecto, en el ejercicio fiscalizado ninguna de las oficinas visitadas remitió al Ministerio información sobre las liquidaciones no pagadas en período voluntario, para su tramitación ante la AEAT, órgano competente para la tramitación de las actuaciones de la vía de apremio.

2.18 Por otro lado, en lo que se refiere a actuaciones de control por parte de otros órganos de control interno de la Administración General del Estado, en los Informes de control financiero de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) correspondientes a cuatro de las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno visitadas (Barcelona, Madrid, Sevilla y Zaragoza) se incluyen resultados relativos a diversos aspectos relacionados con la gestión de la tasa por expedición de permisos de trabajo a ciudadanos extranjeros. En el caso de Toledo, el informe no contiene ninguna mención a dichos aspectos, mientras que el de Baleares únicamente menciona que la insuficiencia de medios de la Oficina ha impedido obtener datos completos de recaudación del ejercicio 2002.

² Sobre este aspecto, se ha observado que la referida Subdirección General dictó en junio de 2003 dos instrucciones que establecían procedimientos diferentes entre sí en cuanto al cálculo de los intereses aplicables.

Servicios Centrales del MAP

2.19 Hasta fechas recientes, el MAP no disponía siquiera de información cuantitativa relativa a la gestión de los permisos y a las liquidaciones de las tasas. Las «Normas sobre gestión y recaudación de las tasas cuya gestión está encomendada al Ministerio de Administraciones Públicas», de diciembre de 1998, antes mencionadas, no prevén ningún sistema de comunicación al MAP por parte de los servicios periféricos de los datos relativos a la gestión de la tasa. Por tal motivo, la Subdirección General de Administración Financiera, a quien corresponden en la actualidad las competencias relativas a las tasas gestionadas por el MAP, no ha podido facilitar al Tribunal la información solicitada en relación con las liquidaciones practicadas y la recaudación de tasas por tipos de permisos y por centros gestores en los años inmediatamente anteriores al de la presente fiscalización.

2.20 Esta carencia de información ha sido subsanada en buena medida a partir del año 2002, al entrar en funcionamiento la aplicación informática de extranjería, utilizada por la totalidad de los centros gestores y a la que tiene acceso la Subdirección General de Administración Financiera. La información recogida en la aplicación posibilitaría (una vez corregidas las deficiencias observadas en la misma, que se exponen en los puntos siguientes) el seguimiento y el control sobre la gestión de la tasa que realizan los servicios descentralizados. Sin embargo, el MAP no ha aprovechado hasta ahora las posibilidades de control que facilita la citada aplicación informática.

2.21 Como principales efectos de esta falta de seguimiento y control de la gestión de las tasas objeto de la fiscalización, cabe destacar:

a) La Subdirección General de Administración Financiera desconoce el número e importe de las liquidaciones practicadas en relación con la tasa en el ejercicio fiscalizado³. Recibe información de la AEAT acerca de las tasas ingresadas por las Entidades Colaboradoras en la recaudación, pero al no conciliar esta información con la procedente de las Unidades gestoras desconoce también el número e importe de las tasas pendientes de pago y de su tramitación por vía ejecutiva, lo que provoca asimismo la falta de información y control sobre la prescripción de los derechos de cobro de la Administración.

b) Al no haber adoptado los Servicios Centrales del MAP ninguna medida tendente a asegurar el cumplimiento de la normativa sobre gestión de la tasa, los incumplimientos de las mismas son generalizados, principalmente en la omisión de los recargos proceden-

tes (según los datos de la aplicación informática sólo tres provincias han aplicado algún recargo en el ejercicio 2002) o respecto del inicio de la tramitación de la vía ejecutiva.

Aplicación informática de extranjería

2.22 A comienzos del ejercicio 2002 entró en funcionamiento la aplicación informática de extranjería, desarrollada en la Subdirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, dependiente de la Subsecretaría del MAP. La aplicación fue diseñada para la consecución de varios objetivos: homogeneizar procedimientos y agilizar la tramitación de los expedientes, posibilitar la obtención de estadísticas sobre la inmigración en España, detectar y eliminar disfunciones tales como la presentación de solicitudes duplicadas en distintas unidades administrativas, y articular mecanismos de intercambio de información de los Servicios de extranjería con otros organismos. Las Instrucciones de la Subsecretaría del MAP de 11 de enero de 2002 dispusieron que las Oficinas de extranjeros y los Servicios de extranjería de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno deberían utilizar la nueva aplicación para la gestión de los procedimientos que se iniciaran con posterioridad al 1 de febrero de 2002. Los datos relativos a procedimientos iniciados antes de dicha fecha y aún no resueltos deberían registrarse en la nueva aplicación en la medida en que lo hicieran posible los recursos humanos y materiales disponibles.

2.23 Existen dos modos de tramitación de las tasas desde la aplicación de extranjería:

a) Resolución manual: una vez concedido el permiso, el instructor del expediente puede acceder a la pantalla de cálculo de tasas; los datos se obtienen automáticamente de acuerdo con una tabla anexa. A continuación puede proceder a la emisión del modelo de liquidación. Es el sistema utilizado en sedes con bajo volumen de tramitación.

b) Resolución masiva: el instructor cumplimenta una relación de expedientes procesando todas las resoluciones de manera conjunta. El proceso masivo calcula automáticamente las tasas correspondientes a las resoluciones positivas, pudiendo emitirse las cartas de pago. Se utiliza en oficinas con gran volumen de tramitación: Barcelona, Madrid, Murcia.

2.24 Se ha verificado que, a la fecha de finalización de los trabajos de campo, los datos figurados en la aplicación relativos a la gestión de la tasa no incluyen la totalidad de la gestión realizada en el ejercicio 2002. La explicación que a este respecto ofrece el MAP hace referencia al origen de los datos. Así:

a) Algunas oficinas (León, Madrid) han migrado sus datos de otras aplicaciones informáticas. El MAP desconoce el tratamiento que hacían dichas aplicacio-

³ La información al respecto contenida en la base de datos de extranjería fue facilitada al Tribunal de Cuentas por la Subdirección General de Informática y Comunicaciones.

nes de la gestión de las tasas y no se hicieron validaciones al respecto.

b) Otras oficinas han migrado desde la anterior aplicación de extranjería del MAP, que no tenía la posibilidad de imprimir la carta de pago y en las que puede haber incoherencias en el sujeto pasivo de la tasa.

c) Por último, otras oficinas se han incorporado a la nueva aplicación a lo largo del año 2002 sin grabar las resoluciones tramitadas al margen de la misma. Así, en ocho provincias no se comienzan a grabar las resoluciones hasta abril y en otras siete se empieza en mayo. En la oficina de Toledo el 15% de los expedientes tramitados en el año no se habían incorporado a la aplicación.

2.25 Otro motivo de la falta de integridad y fiabilidad de los datos contenidos en la aplicación informática de extranjería en relación con la tasa, deriva de la inadecuada utilización del programa por parte de los usuarios del mismo. Como ejemplos de ello destacan los siguientes hechos observados por el Tribunal:

a) Con frecuencia las oficinas cuando tramitan los expedientes no cumplimentan la pantalla de cálculo de tasas de la aplicación. Hay tres provincias en las que no consta ningún dato relativo a las tasas correspondientes a los permisos concedidos (Ciudad Real, Guipúzcoa y Teruel). En otra (Soria) sólo en un caso se ha grabado la tasa. En la muestra de expedientes examinados en las oficinas visitadas que se indica en el apartado 2.33, la omisión de grabación de los datos de la tasa se da en el 3% de los expedientes, porcentaje que asciende al 12% en el caso de los tramitados en Zaragoza.

b) En numerosos casos la fecha de solicitud del permiso que figura en los expedientes no coincide con la que recoge la base de datos. Las diferencias estarían justificadas en los supuestos en que se presentó la solicitud en un registro diferente al del órgano competente para resolver⁴, pero en otros casos se deben a demoras en la grabación de los expedientes. En relación con la muestra de expedientes examinada por el Tribunal, la discordancia en los mencionados datos se produjo en el 11% de los casos.

c) Se encontraron diferencias en las fechas de resolución en 107 casos (36%). El mayor número de errores corresponde a las oficinas de Zaragoza (50 casos, 79%), y Madrid (43 expedientes, 55%). En ambos casos, la fecha grabada en la aplicación suele corresponder a las propuestas favorables de concesión, previas a la resolución.

d) Son asimismo numerosos los casos en que hay errores de grabación que afectan al importe de la tasa, al tipo de permiso, o al sujeto pasivo. Sobre la muestra

de expedientes indicada se han detectado 28 errores en el importe de la tasa (8%), 26 en el sujeto pasivo (8%) y 3 el tipo de permiso (1%).

e) En un número importante de casos no pudo comprobarse la coincidencia de los datos mencionados en los anteriores apartados b), c) y d) por falta de registro de alguno de dichos datos en los expedientes o en la aplicación informática. Esta circunstancia se produjo en 67 expedientes en lo referente a la fecha de resolución, en 23 expedientes en lo que afecta al importe de la tasa y al sujeto pasivo, en 7 en relación con las fechas de solicitud y recepción, y en 3 en cuanto al tipo de permiso.

f) Se han detectado también errores en la identificación de la oficina que resuelve el expediente laboral, principalmente cuando es distinta de la que resuelve sobre la residencia. Este error se ha detectado en 22 de los expedientes seleccionados (6%), 12 de Zaragoza, 7 de Barcelona y 3 de Toledo. En algunos casos este error da lugar a que el expediente esté duplicado en la base de datos, al figurar resuelto en dos provincias y con número de expediente distinto.

g) No se graba nunca la fecha de notificación de la Resolución.

h) La grabación de la fecha de pago de la tasa, que pueden hacer las oficinas una vez que reciben el ejemplar para la administración del modelo 990 validado por la entidad bancaria, sólo se da en contadas excepciones. En los casos en que figura en la aplicación la fecha de pago, se han detectado diferencias entre los datos reales y los grabados que afectan a 10 expedientes (18%).

2.26 Se han detectado también algunas deficiencias que se refieren específicamente al propio diseño de la aplicación que perjudican el control interno sobre la gestión de las tasas. Por ejemplo:

a) El acceso a la pantalla de tasas es opcional para el gestor.

b) El importe de la tasa correspondiente a un determinado permiso puede ser modificado por el usuario.

c) No está prevista la aplicación automática del recargo cuando la solicitud de renovación del permiso se realiza fuera de plazo.

d) El porcentaje de recargo también puede ser modificado por el instructor.

e) La aplicación permite grabar datos incongruentes entre el tipo de permiso, el importe de la tasa y el sujeto pasivo.

f) No se ha previsto un campo para la grabación, en la pantalla de tasas, del número de referencia del modelo 990 emitido para cada expediente.

g) La emisión del impreso de liquidación es también opcional para el usuario de la aplicación informática.

⁴ Este supuesto no debe darse actualmente, puesto que el artículo 38 de la Ley Orgánica 14/2003 obliga a presentar las solicitudes en los registros competentes para su tramitación.

h) La denominación de los campos identificativos de las tasas es muy confusa: las tasas cuya gestión corresponde al Ministerio del Interior (residencia) se incluyen en un campo denominado «tasas MAP», y las de competencia del MAP (permisos y autorizaciones para trabajar) figuran como «tasas trabajo».

C) Examen de los expedientes de gestión de la tasa

2.27 Según las estadísticas de gestión del MAP (estadística dinámica anual por Delegaciones y tipos de permisos) la gestión de los permisos de trabajo y de los consiguientes permisos de residencia representó en el ejercicio 2002 aproximadamente el 50% del volumen total de expedientes tramitados en las Oficinas de extranjeros y en las correspondientes unidades de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno con competencias en asuntos de extranjería. Se resolvieron 374.312 expedientes de los indicados (incluyendo todo tipo de resoluciones, positivas, negativas, extin-

ciones, etc.), que suponen el 97% de las solicitudes presentadas en el ejercicio y el 62% del total de expedientes a tramitar, incluyendo los presentados antes de 2002 y pendientes de resolver al inicio de dicho año. En el conjunto de las oficinas los expedientes pendientes a final de 2002 suponían un 6% más de los pendientes al inicio del ejercicio. En el anexo 4 se expone la gestión realizada por cada una de las oficinas según los datos de la mencionada estadística.

2.28 Para analizar la gestión de la tasa en distintas unidades gestoras se seleccionaron las Oficinas de extranjeros de Baleares, Barcelona, Sevilla, Toledo y Zaragoza, y el Área de Trabajo de la Delegación del Gobierno en Madrid. En el cuadro n.º 3 se indica el número de permisos concedidos en cada una de dichas Oficinas en el ejercicio 2002, según los datos figurados en la aplicación informática de extranjería, así como su participación en el total de las concesiones de permisos acordadas por las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.

CUADRO N.º 3

Oficina	N.º permisos concedidos	%	Importe tasas liquidadas	%
Baleares	11.449	3,98	1.718.744,45	8,07
Barcelona	63.142	21,95	5.103.886,53	23,96
Madrid	53.556	18,62	4.094.389,60	19,22
Sevilla	1.747	0,61	121.196,32	0,57
Toledo	2.859	0,99	212.800,74	1
Zaragoza	8.742	3,04	574.326,72	2,70
Subtotal	141.495	49,19	11.825.344,36	55,52
Total Delegaciones	287.602	100,00	21.302.546,13	100,00

2.29 El objetivo perseguido con la creación de las Oficinas de extranjeros fue el de unificar en el ámbito provincial los servicios con competencia en materia de extranjería e inmigración, dependientes de diferentes órganos de la Administración del Estado, a fin de garantizar la eficacia y coordinación en la actuación administrativa. La oficina de Barcelona fue creada por Orden del Ministerio de la Presidencia de 7 de noviembre de 1997; la de Baleares por Orden de 17 de junio de 1999, la de Sevilla por Orden de 2 de noviembre de 2000, y las de Toledo y Zaragoza por Orden de 5 de julio de 2002. La puesta en funcionamiento de estas oficinas no ha estado, sin embargo, acompañada de los medios personales y materiales suficientes para alcanzar satisfactoriamente el objetivo descrito. En general, en todas las oficinas los medios personales están por debajo, tanto en número de funcionarios como en la determinación de los niveles de los puestos de trabajo,

de lo que requieren los servicios a prestar. Tampoco las instalaciones son adecuadas: por lo general, no hay estancias idóneas para que los solicitantes de los permisos esperen a ser atendidos y las salas y despachos de trabajo carecen de las condiciones materiales adecuadas. En algún caso, las unidades que intervienen en la tramitación se encuentran ubicadas en diferentes edificios, y los expedientes se archivan en dependencias también localizadas en distintas sedes.

2.30 Según los datos de gestión figurados en la estadística mencionada en el punto 2.27, el grado de eficacia en la resolución de las solicitudes de permisos de trabajo es escaso en la mayor parte de las oficinas visitadas. Así, la de Sevilla únicamente tramitó en el ejercicio el 39% de las solicitudes pendientes; la de Baleares, el 43%, la de Zaragoza el 51% y la de Toledo el 52%. Los mejores índices de resolución corresponden a Madrid, con el 85% y a Barcelona, que alcanzó el 76%. En Sevilla el incremento

de asuntos pendientes al final del ejercicio en relación con los pendientes al inicio fue del 112%; en Toledo del 42%; y en Zaragoza no hubo variación apreciable. En Barcelona disminuyó el volumen de asuntos pendientes en un 46% y en Madrid en un 38%.

2.31 Otro indicador de las dificultades de las oficinas para gestionar el volumen de expedientes de su

competencia es el tiempo de tramitación de los mismos. En las 6 oficinas visitadas se ha analizado sobre los expedientes de la muestra (tipos B inicial y renovado) el tiempo transcurrido desde la fecha de solicitud del permiso hasta la de resolución. En el cuadro n.º 4 se exponen los tiempos de tramitación obtenidos del examen.

CUADRO N.º 4

Oficina	Permisos B iniciales				Permisos B renovados			
	N.º exptes	Tiempo máximo	Tiempo mínimo	Media	N.º exptes	Tiempo máximo	Tiempo mínimo	Media
Baleares	42	30 meses	1,2 meses	15,6 meses	5	12,6 meses	10,7 meses	11,3 meses
Barcelona	24	43,3 meses	0 días	18 meses	31	45,8 meses	7 meses	7,8 meses
Madrid	19	26,6 meses	0 días	8,6 meses	51	17,0 meses	0 días	3,2 meses
Sevilla	11	14,1 meses	6,6 meses	10,3 meses	5	7,8 meses	5,8 meses	7 meses
Toledo	32	14 meses	1 día	7,7 meses	31	6,4 meses	2,4 meses	4,4 meses
Zaragoza	17	37 meses	5,9 meses	12,3 meses	31	14,1 meses	1,1 meses	9,9 meses
TOTAL	145	43,3 meses	0 días	12,5 meses	154	45,8 meses	0 días	6,1 meses

2.32 Tres de las oficinas visitadas (Sevilla, Toledo y Zaragoza) utilizaban el procedimiento de gestión manual de los expedientes que se ha descrito en el anterior punto 2.23, observándose algunas diferencias en el modo de tramitación de los expedientes: en Toledo se incorporan a la aplicación informática en el momento en que se presenta la solicitud; en Sevilla se registran en un libro de entrada y se graban posteriormente, cuando comienza realmente su tramitación; en Zaragoza, dependiendo del lugar donde se presente la solicitud se sigue uno u otro sistema. En esta última oficina se realiza un trámite que no practican las otras dos, consistente en la emisión de un informe propuesta favorable de concesión del permiso. Las otras tres oficinas (Baleares, Barcelona y Madrid) seguían el procedimiento de resolución masiva de los expedientes, elaborando una única resolución de concesión para un conjunto de expedientes que se relacionan en anexos. En estos casos se han observado diferencias tanto en la forma como en el contenido de las resoluciones: por lo general se identifica el número del expediente y al trabajador, pero en ocasiones se omite el dato referente al tipo de permiso concedido. En Baleares, en el caso de los permisos tipo T, ni siquiera se indica en la resolución que se trate de concesiones de permisos de trabajo.

2.33 En cada una de las seis oficinas se ha examinado una muestra de los expedientes tramitados, con la finalidad de comprobar la corrección en la gestión de la tasa. Inicialmente se seleccionó una muestra de 381 expedientes (73 de Baleares, 73 de Barcelona, 73 de Madrid, 20 de Sevilla, 71 de Toledo y 71 de Zaragoza) resueltos en el ejercicio 2002, a partir de la aplicación informática de extranjería. A dicha muestra se añadieron 21 expedientes extraídos directamente de los archivos de cuatro de las oficinas visitadas. De los expedientes solicitados, 37 no pudieron ser examinados por las siguientes razones: 22 expedientes habían sido resueltos en una oficina diferente de la que constaba en la aplicación, 10 expedientes no fueron entregados (7 en Baleares y 3 en Barcelona), 3 expedientes de Sevilla, grabados como B iniciales, correspondían realmente a autorizaciones por las que no se devenga tasa y 2 expedientes no habían sido resueltos. Finalmente, pues, se examinaron 365 expedientes, por los que se habían liquidado tasas, según datos de la aplicación informática, por importe de 39.196 euros. Todos los expedientes fueron efectivamente resueltos en el ejercicio 2002, excepto 23 de Zaragoza, y 3 de Baleares, resueltos en 2003, y 1 de Barcelona, resuelto en 2004, por el motivo indicado en el anterior apartado 2.25 c). En el cuadro n.º 5 se expone el detalle de dicha muestra por oficinas gestoras y tipos de permisos.

CUADRO N.º 5

Oficina gestora	N.º de expedientes por tipo de Permiso										Importe Tasas
	B inicial	B renov.	C*	D inicial	D renov.	E	A	T	Perm.	Total exptes	
Baleares	42	5	4	4	5	-	6	5		71	11.694,07
Barcelona	24	31	7	-	1	1	1	2		67	5.873,36
Madrid	19	52	4	1	2	-	-	-		78	7.676,31
Sevilla	12	5	-	-	-	-	-	-		17	2.330,53
Toledo	32	31	3	-	1	1	-	-		68	6.434,48
Zaragoza	17	30	7	-	7	-	-	-	3	64	5.186,79
Total	146	154	25	5	16	2	7	7	3	365	39.195,54

* Nota: Aunque por la concesión de estos permisos no se devenga tasa, se seleccionaron en la muestra expedientes que en la aplicación sí la tenían grabada.

2.34 Las comprobaciones realizadas por el Tribunal sobre los expedientes de la muestra referida se han dirigido a verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) La constancia en el expediente de la resolución de concesión del permiso, dictada por autoridad competente.

b) La notificación de la resolución.

c) La corrección de la liquidación de la tasa, incluyendo los siguientes aspectos:

- Modelo de liquidación utilizado.
- Firma o sello del órgano liquidador.
- Sujeto pasivo.
- Tarifa aplicada.
- Recargos.
- Exenciones del pago de la tasa aplicadas.

d) La indicación del plazo establecido para el ingreso de la tasa.

e) El cumplimiento del plazo de ingreso.

f) La presentación en plazo del justificante de haber realizado el pago.

2.35 Los resultados obtenidos en el examen de cada uno de los expedientes de la muestra se detallan en el anexo 5, en el que se tipifican las deficiencias encontradas y se presentan también por Oficinas. En resumen, los principales defectos observados son:

a) En 67 casos (18%) no hay constancia de la resolución de concesión del permiso. En su mayor parte, son supuestos en que se ha utilizado el procedimiento de resolución masiva de los expedientes, correspondientes a las oficinas de Barcelona (46 casos) y Baleares (20 casos).

b) Cada oficina utiliza modelos diferentes para formalizar la resolución, incluso para un mismo tipo de permiso.

c) En la oficina de Zaragoza se utiliza un documento de resolución única para los permisos de trabajo y de residencia que resulta muy confuso. Dicho modelo utiliza el concepto de «concesión de un permiso de residencia laboral», que no figura en la legislación aplicable. En algunos casos la resolución alude a la concesión previa del permiso de trabajo, sin que en los expedientes figure resolución específica del mismo.

d) En dos expedientes (Barcelona y Toledo) se concedieron indebidamente permisos renovados, al haber transcurrido el plazo máximo establecido para la solicitud, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 82.3 párrafo tercero del Reglamento de la LOEx, según el cual en ningún caso podrá concederse la renovación de un permiso de trabajo si se solicita después de transcurridos tres meses desde su vencimiento.

e) En otros dos expedientes de Barcelona las resoluciones de concesión de los permisos tienen fecha anterior a las correspondientes solicitudes.

f) En un número elevado de casos (87 expedientes que suponen el 26%), las resoluciones califican incorrectamente el modelo 990 como de autoliquidación, o indican que debe ser cumplimentado por el sujeto pasivo, cuando se trata de un impreso de liquidación que como tal debe ser formalizado por la Administración.

g) Se han observado errores en el importe exigido en la liquidación de la tasa en 59 casos (20%), 22 correspondientes a Barcelona, 12 a Baleares, 10 a Zaragoza, 8 a Madrid y 7 a Toledo. En 15 casos se había aplicado la tarifa del ejercicio anterior al de la resolución; en 8 casos se aplicó la correspondiente a un tramo de salario inferior al pactado; en 3 casos no se tuvo en cuenta la duración del permiso; en otros 8 casos

la tarifa exigida no coincide con ninguna de las aprobadas. En 19 casos se liquidó la tasa pese a no ser procedente, por tratarse de permisos tipo C, o por resultar aplicable alguna exención. Por último, en 6 casos no se liquidó la tasa pese a haberse devengado.

h) En 63 casos correspondientes a permisos B iniciales no ha sido posible analizar la corrección de la tarifa aplicada, al no constar en los expedientes el importe de la retribución ofrecida. Por lo general se ha aplicado la tarifa correspondiente al tramo inferior de salario.

i) En 8 expedientes (9%) se han observado diferencias en el importe de la tasa figurado en la resolución de concesión del permiso y el acreditado en el documento 990. La mayor parte de los expedientes corresponde a la oficina de Zaragoza (5 expedientes, 19%).

j) En 100 expedientes (98%) no se han aplicado los recargos procedentes sobre las tasas por solicitud fuera de plazo. Las oficinas de Barcelona, Madrid, Toledo y Zaragoza no han aplicado en ningún caso dicho recargo. En Baleares sólo se aplicó en un expediente de los 8 en que procedía y en Sevilla en uno de los dos casos en que procedía.

k) En general, la información que se da a los sujetos pasivos sobre el plazo de pago de la tasa (8 días desde la notificación de la resolución, según el artículo 86.3 del Reglamento) es muy confusa; en muchos casos ni las resoluciones ni las comunicaciones de las mismas a los interesados se refieren a dicho aspecto, mientras que en el escrito en que se les cita para recoger la tarjeta de extranjero, se indica que previamente debe acreditarse el pago de las tasas. Ello parece dar a entender que la fecha límite de pago es la de la cita, que en ocasiones (Sevilla) se fija hasta para varios meses después de la fecha de resolución. El defecto de la falta de indicación del plazo para abonar la tasa se observó en 154 expedientes (46%).

l) En 336 expedientes (92%) no queda constancia de la notificación de la resolución del permiso. En Sevilla, Barcelona, Baleares y Madrid este defecto afecta a la totalidad de los expedientes examinados, puesto que las resoluciones se comunican al interesado por correo ordinario. En la oficina de Zaragoza, donde dejaron de notificarse las resoluciones mediante acuse de recibo en marzo de 2002, este defecto se da en 54 casos (el 84%). En Toledo se comunican las resoluciones por acuse de recibo, sin embargo, en 49 expedientes (72%) no queda constancia de la notificación, al no archivarse las tarjetas que acreditan dicho trámite en los correspondientes expedientes.

m) En 254 expedientes (75%) no hay constancia del ejemplar para la Administración del modelo de ingreso 990 validado por la entidad bancaria. En estos casos no se ha podido realizar las comprobaciones previstas sobre la corrección de la cumplimentación del impreso, la realización del ingreso o el cumplimiento del plazo de pago. De los expedientes que se encuentran en estas circunstancias 76 corresponden a

Madrid, 61 a Barcelona, 44 a Baleares, 43 a Toledo, 28 a Zaragoza y 2 a Sevilla.

n) En la oficina de Zaragoza se han detectado 5 casos en los que el modelo 990 tiene número de justificante repetido, al haberse utilizado fotocopias del mismo impreso. En dos casos de la oficina de Baleares, se ha efectuado el pago de la tasa mediante impresos 790.

ñ) En tres oficinas (Baleares, Zaragoza y Sevilla) se envió por lo general al sujeto pasivo el ejemplar del modelo 990 sin cumplimentar. Este defecto se ha observado en 23 expedientes de Baleares (92%), 22 de Zaragoza (81%) y 15 de Sevilla (100%). Este defecto no pudo comprobarse, lógicamente, en los casos en que no se aportó el modelo 990.

o) En 2 expedientes de Zaragoza se ha observado que el trabajador había ingresado la tasa pese a no ser procedente ni habérsela exigido la oficina; en un caso se trata de un permiso tipo C y en el otro de la renovación de un permiso correspondiente a un trabajador en paro.

p) En 24 expedientes (28%) se han observado diferencias entre el sujeto pasivo de la tasa que figura en la resolución de concesión del permiso y el que consta en el documento 990. De estos casos, 12 corresponden a Zaragoza (44%), 11 a Baleares (44%) y 1 a Sevilla (7%).

q) En cuanto al cumplimiento del plazo de ingreso de la tasa, lógicamente sólo ha podido comprobarse en los 14 expedientes (8 de Toledo y 6 de Zaragoza) en que constaba la liquidación notificada y el documento 990 validado. En estos casos no se han observado incumplimientos.

r) En ningún caso pudo comprobarse el cumplimiento del plazo de presentación del justificante validado, puesto que no constaba fecha de registro en los impresos para la Administración de los modelos 990 que pudieron examinarse.

D) Análisis de la recaudación de la tasa

2.36 El procedimiento de recaudación de la tasa en vía voluntaria es el establecido en el artículo 6 de la Orden MEH de 4 de junio de 1998 por la que se regulan determinados aspectos de la gestión recaudatoria de las tasas. Los sujetos pasivos abonan las cuotas tributarias en las Entidades Colaboradoras autorizadas, utilizando para ello el modelo de ingreso 990, correspondiente a las tasas liquidadas por la Administración General del Estado. Las Entidades Colaboradoras deben ingresar el importe de las tasas en las cuentas restringidas de recaudación abiertas a tales efectos. Quincenalmente dichas entidades ingresan la recaudación en el Banco de España, aportando simultáneamente a la AEAT la información de detalle que la Orden recoge. La AEAT, una vez validada dicha información, remite al MAP el detalle de los ingresos correspondientes a cada quincena.

2.37 De conformidad con lo establecido en el apartado 3 de la disposición segunda de la Orden de 4 de junio de 1998, el MAP debe designar un órgano de coordinación con la AEAT para todas las cuestiones

derivadas de la citada Orden, en relación con la recaudación de las tasas de su competencia. Dicho nombramiento fue realizado por el Subsecretario del Departamento con fecha 17 de junio de 1998, en el Subdirector General de Gestión Económica y Patrimonial. Pese a que dicha Subdirección desapareció con la modificación de la estructura orgánica del MAP aprobada por Real Decreto 1372/2000, de 19 de junio, el nombramiento del órgano coordinador no fue actualizado en favor del Subdirector General de Administración Financiera hasta el 3 de julio de 2003.

2.38 El Departamento de Recaudación de la AEAT comunica periódicamente al MAP el importe a que asciende la recaudación de las tasas correspondientes a cada quincena, de conformidad con lo previsto en la Orden de 4 de junio de 1998. Esta información se envía en soporte informático, que contiene el registro de detalle de cada tasa recaudada, y en papel, donde se indican los totales quincenales. En la Subdirección General de Administración Financiera del MAP se ha implantado a mediados de 2003 una base de datos a la que se vuelca la información recibida de la Agencia; dicha base contiene los datos de recaudación correspondientes a los ejercicios 2001 y siguientes. Esta información se utiliza actualmente en la citada Subdirección para la obtención de datos agregados y para consultas de expedientes concretos.

2.39 Pese a que desde la misma Subdirección es posible acceder a la base de datos de extranjería, no se realiza ningún tipo de conciliación entre los permisos tramitados y las tasas liquidadas que figuran en la misma y los datos de recaudación que presenta la AEAT. Por otra parte, las oficinas que gestionan los permisos tampoco realizan ninguna gestión para conciliar los datos. En estas oficinas no se dispone de la información de recaudación de la AEAT, pero sí es posible un seguimiento de la misma mediante el control de los modelos 990 presentados. Las normas internas sobre gestión y recaudación de tasas aprobadas por la referida Subdirección el 10 de diciembre de 1998, indican expresamente que para el procedimiento general, aplicable a la tasa fiscalizada, no será precisa la remisión de partes de recaudación por parte de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, puesto que dicha información es facilitada al Ministerio por la AEAT. La aplicación de esta norma ha supuesto en la práctica que en las oficinas gestoras se desentiendan de los aspectos relativos a la recaudación, cuyo control tampoco ha sido asumido debidamente en los servicios centrales del Ministerio ⁵.

⁵ En junio de 2003 la Subdirección General de Administración Financiera elaboró unas nuevas instrucciones sobre recaudación de tasas. Se mantiene en ellas que no es necesaria la remisión a los servicios centrales del MAP de los partes de recaudación, pero se añade que la unidad responsable de gestionar la tasa habrá de disponer de esa información convenientemente actualizada para satisfacer cualquier posible petición de los órganos de control o de los servicios horizontales.

2.40 La información que la Subdirección General de Administración Financiera ha aportado al Tribunal en relación con la recaudación de la tasa en el ejercicio 2002 presenta diferencias que no han sido conciliadas, según se detalla en el cuadro 6. Las diferencias se dan tanto entre datos proporcionados por la misma fuente en distintas fechas, como entre los procedentes de la AEAT y los extraídos de la base de datos de recaudación del MAP, pese a que el origen de los datos es el mismo.

CUADRO N.º 6

Recaudación de la tasa 062 en el ejercicio 2002

Fuente	Euros
Base de datos de la Subdirección (3/10/2003)	22.190.354,07
Datos agregados obtenidos por la Subdirección a partir de la información quincenal de la AEAT.	21.543.237,20
Información de la AEAT (14/02/2003)	21.890.234,53
Datos obtenidos por Informática MAP, a partir de la base de datos de la AEAT (22/10/2003)	22.061.321,63
Presupuesto Ingresos Estado, aplicación 132212	21.908.166,91

2.41 Las tasas no abonadas en período voluntario no han sido en ningún caso objeto de tramitación en la vía ejecutiva. El procedimiento previsto es que las oficinas gestoras comuniquen a la Subdirección General de Administración Financiera aquellos casos que se encuentren en el supuesto mencionado para que dicha Subdirección los remita a la Agencia Tributaria, quien tiene las competencias de recaudación en vía ejecutiva. Sin embargo, no se ha producido en el ejercicio fiscalizado (ni en ningún momento anterior desde que el MAP gestiona la tasa) dicha remisión. Sólo algunas oficinas han enviado al MAP relaciones de deudas pendientes de cobro, y ni siquiera en estos casos el Ministerio ha procedido a solicitar de la AEAT el inicio de la vía ejecutiva. En septiembre de 2003 se ha comenzado a realizar las primeras actuaciones de comunicación a la AEAT de algunas de las deudas pendientes. Cabe inferir de estos hechos que numerosas deudas han prescrito, si bien las deficiencias de registro e información antes señaladas han impedido al Tribunal identificar y cuantificar los expedientes incursos en este supuesto.

2.42 El documento de ingreso utilizado para el pago de la tasa es el 990, que corresponde, según esta-

blece la Orden de 11 de diciembre de 2001, a las tasas liquidadas por los órganos de la Administración del Estado. Se ha observado en las oficinas visitadas que el modelo utilizado para las tasas correspondientes al permiso de residencia, gestionadas por el Ministerio del Interior, es el 790, correspondiente, según la mencionada Orden, a las tasas autoliquidadas por el sujeto pasivo. No parece haber ninguna razón para el empleo de modelos diferentes en uno y otro caso, que la mayoría de las veces tienen su origen en una única Resolución de concesión de los permisos de trabajo y de residencia. En la práctica, esta diferenciación da lugar en muchas ocasiones a confusión, remitiéndose al interesado ambos modelos en blanco para que sean cumplimentados por éste como autoliquidaciones, y utilizando éste indistintamente uno u otro modelo para cada tasa. El artículo 49.2 de la Ley Orgánica 4/2000 establece que los sujetos pasivos de estas tasas estarán obligados a practicar operaciones de autoliquidación tributaria cuando así se prevea reglamentariamente. Puesto que dicha disposición no ha sido desarrollada en relación con ninguna de las tasas mencionadas en dicha Ley Orgánica, cabe concluir que corresponde a la Administración practicar las procedentes liquidaciones, utilizando el modelo de ingreso establecido para ello (el modelo 990).

2.43 A raíz de algunos retrasos en la impresión y distribución de los nuevos modelos 990, la oficina de extranjeros de Sevilla recaudó directamente en efectivo el importe de la tasa, a comienzos del año 2002 y durante un breve período de tiempo. Esta forma de actuar contravenía el procedimiento excepcional establecido por el MAP en atención a dichas circunstancias, consistente en el ingreso en las cajas de las Delegaciones o en la cuenta restringida del Ministerio y en la utilización de impresos alternativos. La oficina calcula el importe así recaudado en 4.000 euros, aproximadamente, si bien no ha podido identificar los expedientes afectados ni los importes concretos (sí, en cambio, el número de operaciones, los días en que tuvieron lugar y el tipo de tasa). La Subdelegación de Sevilla no ha podido justificar que dicho importe haya sido finalmente ingresado en las cuentas de ingresos correspondientes.

2.44 Por otro lado, los Servicios Centrales del MAP desconocen también las cantidades recaudadas en las distintas unidades gestoras conforme al procedimiento excepcional descrito en el punto anterior.

2.45 Sólo dos de las oficinas visitadas, Baleares y Barcelona, han tramitado expedientes de devolución de ingresos indebidos en el ejercicio fiscalizado. En Madrid se resolvieron en el ejercicio 2003 algunos expedientes correspondientes a tasas ingresadas en los años 1999 y 2000. No se ha facilitado en esta oficina una relación completa de los expedientes tramitados, ni se han aportado las solicitudes de devolución ni los justificantes de las tasas ingresadas correspondientes a los expedientes resueltos, por lo que no se ha podido veri-

ficar la integridad ni la procedencia de las devoluciones. Ninguna de las oficinas visitadas ha tramitado de oficio expedientes de devolución de ingresos indebidos. Los resultados más destacables del examen de los expedientes de Baleares y Barcelona han sido los siguientes:

a) En la oficina de Baleares se han examinado los 18 expedientes resueltos en 2002, correspondientes a ingresos realizados en 1999, 2000 y 2001. En todos los casos el motivo de la solicitud fue la realización de ingresos duplicados de la tasa (por el trabajador y por el empresario). En 10 casos se denegó la devolución por haber sido solicitada por el empresario, obligado al pago de la tasa; en 6 casos se concedió la devolución a los trabajadores solicitantes (el empresario era el sujeto pasivo de la tasa), por un importe total de 996,70 euros sin intereses; en los otros 2 casos se procedió al archivo del expediente, por no haber aportado el solicitante los justificantes requeridos. No se han observado irregularidades significativas en la tramitación de los expedientes, si bien en 2 casos en los que se acuerda la devolución, el justificante a que se refiere dicho acuerdo corresponde al ingreso realizado por el empresario.

b) En Barcelona se examinaron los expedientes correspondientes a las 14 solicitudes de devolución presentadas en el ejercicio fiscalizado. Se resolvieron 13 expedientes (10 en 2002 y 3 en 2003), en 9 casos concediendo la devolución, en 3 casos denegándola y en uno archivando el expediente por desistimiento del solicitante. El importe total de las devoluciones acordadas ascendió a 1.178,75 euros, sin incluir intereses. De los 9 casos en que se acuerda la devolución, en 5 ocasiones la oficina había liquidado la tasa improcedentemente (en 3 expedientes se concedieron permisos que no procedían, liquidando sus tasas, en otro se liquidó la tasa por un permiso C, por el que no se devenga tasa alguna y, en otro, se liquidó la tasa correspondiente a un permiso concedido en Madrid, donde ya se había liquidado y abonado la tasa). Los otros 4 casos en que se conceden las devoluciones corresponden a ingresos duplicados realizados por el trabajador y por el empresario, en los que no se han observado deficiencias en su tramitación.

c) En dos de los expedientes de la oficina de Barcelona en que se deniega la devolución, los ingresos se habían realizado por el trabajador y por el empresario. Las solicitudes de devolución son presentadas por los trabajadores y se les deniega argumentando que los sujetos obligados al pago son los empresarios; se acuerda, en cambio la devolución de las tasas de residencia, que también habían sido ingresadas por duplicado, porque en este caso los trabajadores sí son sujetos pasivos. El criterio aplicado para denegar la devolución en estos casos es incorrecto (puesto que el ingreso que debe considerarse indebido es precisamente el realizado por quien no está obligado a ello), además de ser contrario al mantenido en otros expedientes examinados.

III. CONCLUSIONES

3.1 La fiscalización de la tasa identificada con el código 062 «Tasa por expedición de permisos de trabajo y autorizaciones a ciudadanos extranjeros», gestionada por el MAP a través de las Subdelegaciones y Delegaciones del Gobierno, se ha visto afectada por importantes limitaciones, causadas por las deficiencias del sistema de información y registro de la tasa y por la inexistencia o inaccesibilidad de documentación necesaria. Como consecuencia de tales limitaciones, el Tribunal de Cuentas no ha podido comprobar: a) la corrección de los importes aplicados al Presupuesto de Ingresos del Estado; b) la conciliación de los datos de recaudación facilitados por la AEAT; c) si se practican o no todas las liquidaciones procedentes; d) el importe de las tasas liquidadas; e) el importe de las tasas recaudadas; f) la cifra de deudores; y g) el importe de las tasas que debieron tramitarse en vía ejecutiva.

3.2 La caracterización normativa de la tasa fiscalizada adolece de serias incongruencias y plantea numerosas dudas de interpretación y de legalidad. Esta situación se produce principalmente en la determinación de las cuotas tributarias y en las exenciones, y está causada por la falta de adaptación a la LOEx de los supuestos y cuantías establecidos en la normativa anterior (Ley 29/1968, redacción por Ley 13/1996), que se mantienen vigentes varios años después de aprobada la LOEx. Además, la normativa sobre procesos de regularización (Reales Decretos 239/2000 y 142/2001 y Resolución de 16 de marzo de 2000) establece cuantías diferentes a las legales para las tasas derivadas de estos procesos, en una clara infracción de los principios de jerarquía normativa y de reserva de ley tributaria. Por otro lado, tampoco se ha podido verificar por el Tribunal de Cuentas el cumplimiento del principio de equivalencia que exige el artículo 7 de la Ley 8/1989, de Tasas y Precios Públicos. No existe constancia de la memoria económico-financiera cuya elaboración exige el artículo 20 de la citada Ley.

3.3 El sistema de gestión de la tasa establecido por el MAP carece de los mecanismos básicos que permiten configurar un sistema de control interno suficiente y fiable. En efecto, no están debidamente clarificadas las competencias y funciones en materia de gestión y control de las tasas; no existen registros adecuados de las actuaciones practicadas; no se ha establecido un archivo correcto y accesible de los expedientes; no se genera información periódica ni se realiza seguimiento sobre las liquidaciones, la recaudación y los deudores; y no existen órganos encargados del control y supervisión de la gestión de la tasa. Todas estas deficiencias afectan por igual a las Oficinas periféricas y a los Servicios Centrales del MAP. En cuanto a la aplicación informática que sirve de instrumento para la gestión, se ha comprobado por el Tribunal la falta de integridad y fiabilidad de sus datos, debido tanto a las deficiencias

en su utilización como a determinadas insuficiencias en su diseño.

3.4 En el examen de una muestra de 365 expedientes de gestión de la tasa, se han observado por el Tribunal numerosas deficiencias, cuya caracterización se presenta en el anexo 5, con detalle por Oficinas gestoras. Los defectos más frecuentes son:

- a) En 67 expedientes no hay constancia de la resolución de concesión del permiso.
- b) En 87 expedientes las Resoluciones califican incorrectamente el modelo 990 como autoliquidación.
- c) Se han observado errores en el importe de la liquidación de la tasa en 59 expedientes.
- d) En 63 expedientes correspondientes a permisos B-iniciales no consta alguno de los elementos esenciales para liquidar la tasa.
- e) En 100 expedientes no se han aplicado los recargos procedentes por solicitud fuera de plazo.
- f) En 154 expedientes no se indica correctamente el plazo para el pago de la tasa.
- g) En 336 expedientes no queda constancia de la notificación.
- h) En 254 expedientes no consta el ejemplar para la Administración del modelo 990 validado por la entidad bancaria.

3.5 En las comprobaciones sobre los aspectos relacionados con la recaudación, el Tribunal ha encontrado también numerosas deficiencias. Las más importantes son:

- a) El MAP no realiza conciliación alguna sobre los datos de recaudación facilitados por la AEAT, procedentes de la información obligatoria a presentar por las Entidades colaboradoras.
- b) Los datos de recaudación facilitados por el MAP al Tribunal de Cuentas no son fiables, hasta el punto de que no ha sido posible cuadrar las cifras obtenidas de distintas fuentes del propio MAP, e incluso de la misma fuente en fechas diferentes.
- c) Las tasas no abonadas en periodo voluntario no han sido en ningún caso objeto de tramitación en la vía ejecutiva, por lo que cabe inferir que numerosas deudas han prescrito, si bien las deficiencias de registro e información impiden conocer los casos concretos.
- d) Se está utilizando incorrectamente de modo generalizado el modelo 990 como si fuese de autoliquidación. La LOEx permite utilizar este sistema de autoliquidación cuando se prevea reglamentariamente, lo que no ha ocurrido hasta la fecha. Esta actuación genera en la práctica innumerables confusiones a los interesados y a la Administración.
- e) A raíz de algunos retrasos en la impresión y distribución de los modelos 990, a comienzos del año 2002 y durante breve tiempo, la Oficina de extranjeros de Sevilla recaudó directamente en efectivo el importe de las tasas, contraviniendo el procedimiento

excepcional establecido al efecto por el MAP. La Oficina calcula el importe así recaudado en 4.000 euros, aproximadamente, aunque no ha podido identificar (ni los Servicios Centrales tampoco) los expedientes afectados ni los importes concretos. La Subdelegación de Sevilla no ha podido justificar tampoco que el importe recaudado haya sido finalmente ingresado en las cuentas de ingresos correspondientes.

f) Los Servicios Centrales del MAP desconocen igualmente las cantidades recaudadas en las distintas Unidades gestoras, correspondientes al procedimiento excepcional señalado en el párrafo anterior. No es posible descartar, por tanto, la existencia de más casos de irregularidades en la gestión de la tasa como el de Sevilla, en el periodo indicado.

IV. RECOMENDACIONES

4.1 El Tribunal de Cuentas recomienda al MAP y a las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno la mejora sustancial del sistema de control interno relativo a la gestión de la «Tasa por expedición de permisos de trabajo y autorizaciones a ciudadanos extranjeros», estableciendo registros y sistemas de información fia-

bles, así como procedimientos de gestión, archivo, seguimiento y control adecuados. Se considera preciso, también, mejorar la aplicación informática utilizada para la gestión de la tasa.

4.2 Se recomienda al Gobierno la conciliación de la normativa en materia de extranjería con la de las tasas aplicadas a los distintos supuestos derivados de la misma. En especial, resulta imprescindible corregir las incongruencias en la determinación de las cuotas y de las exenciones. El Tribunal recomienda que, previamente, se elabore la memoria económico-financiera exigida por la LOEx y la Ley de Tasas.

4.3 El Tribunal de Cuentas recomienda un mayor rigor en la gestión y recaudación de la tasa objeto de la presente fiscalización, al objeto de subsanar las numerosas deficiencias puestas de manifiesto en las comprobaciones realizadas. En particular, resulta de la mayor importancia la correcta integración de los expedientes, un sistema de notificación adecuado y un control suficiente sobre la recaudación y las tasas impagadas, así como su tramitación por la vía de apremio.

Madrid, 22 de junio de 2004.—El Presidente,
Ubaldo Nieto de Alba.

ANEXO 1

Oficinas gestoras

	Provincia	Unidad	Normas de creación de las Oficinas de Extranjeros
1	Álava	Subdelegación del Gobierno	
2	Albacete	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia 1700/2002, de 5 de julio
3	Alicante	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia de 7 de noviembre 1997
4	Almería	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia de 7 de noviembre 1997
5	Ávila	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia 1700/2002, de 5 de julio
6	Badajoz	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia 1700/2002, de 5 de julio
7	Baleares	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia de 17 de junio de 1999
8	Barcelona	Oficina de Extranjeros	Orden de M. Presidencia 7 de noviembre 1997
9	Burgos	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia 1700/2002, de 5 de julio
10	Cáceres	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia 1700/2002, de 5 de julio
11	Cádiz	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia 1700/2002, de 5 de julio
12	Castellón	Subdelegación del Gobierno	
13	Ciudad Real	Subdelegación del Gobierno	
14	Córdoba	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia 1700/2002, de 5 de julio
15	A Coruña	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia 2277/2002, de 16 de sepbr
16	Cuenca	Subdelegación del Gobierno	
17	Girona	Oficina de Extranjeros	Orden de M. Presidencia 7 de noviembre 1997
18	Granada	Subdelegación del Gobierno	
19	Guadalajara	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia 1700/2002, de 5 de julio
20	Guipúzcoa	Subdelegación del Gobierno	
21	Huelva	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia 1700/2002, de 5 de julio
22	Huesca	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia 1700/2002, de 5 de julio
23	Jaén	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia 1700/2002, de 5 de julio
24	León	Subdelegación del Gobierno	
25	Lleida	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia de 11 de noviembre 1999
26	Logroño	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia 1700/2002, de 5 de julio
27	Lugo	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia 1700/2002, de 5 de julio
28	Madrid	Delegación del Gobierno	
29	Málaga	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia 1700/2002, de 5 de julio
30	Murcia	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia de 7 de noviembre 1997
31	Navarra	Delegación del Gobierno	
32	Orense	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia 1700/2002, de 5 de julio
33	Asturias	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia 1700/2002, de 5 de julio
34	Palencia	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia 1700/2002, de 5 de julio
35	Las Palmas	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia de 7 de noviembre 1997
36	Pontevedra	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia 1700/2002, de 5 de julio
37	Salamanca	Subdelegación del Gobierno	
38	Tenerife	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia de 7 de noviembre 1997
39	Cantabria	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia 1700/2002, de 5 de julio
40	Segovia	Subdelegación del Gobierno	
41	Sevilla	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia de 2 de noviembre de 2000
42	Soria	Subdelegación del Gobierno	
43	Tarragona	Subdelegación del Gobierno	
44	Teruel	Subdelegación del Gobierno	
45	Toledo	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia 1700/2002, de 5 de julio
46	Valencia	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia de 14 de septiembre de 2000
47	Valladolid	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia 1700/2002, de 5 de julio
48	Vizcaya	Subdelegación del Gobierno	
49	Zamora	Subdelegación del Gobierno	
50	Zaragoza	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia 1700/2002, de 5 de julio
51	Ceuta	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia de 7 de noviembre 1997
52	Melilla	Oficina de Extranjeros	Orden M. Presidencia de 7 de noviembre 1997

ANEXO 2

Modalidades y tipos de permisos de trabajo Real Decreto 864/2001

Tipo	Objeto	Validez	Cuota empresa	Cuota trabajador
Modalidad: permiso de trabajo por cuenta ajena. Art. 69.1 RD				
B inicial	Puede limitarse a un sector de actividad y geográfico concretos	1 año	Retribución < 2 SMI: 165,52 € Retribución ≥ 2 SMI: 331,04 €	-
B renovado	Cualquier actividad en todo el territorio nacional. Pueden solicitarlo quienes tengan un permiso B inicial al término de su vigencia	2 años	66,21 €	-
C	Cualquier actividad en todo el territorio nacional. Pueden solicitarlo los titulares de un permiso B renovado al término de su vigencia	2 años	-	
Modalidad: Permiso de trabajo por cuenta propia. Art. 69.2 RD				
D inicial	Puede limitarse a actividad y ámbito geográfico determinados	1 año	-	165,52 €
D renovado	Cualquier actividad en todo el territorio nacional. Pueden solicitarlo quienes tengan un permiso D inicial al término de su vigencia	2 años	-	66,21 €
E	Cualquier actividad en todo el territorio nacional. Pueden solicitarlo quienes tengan un permiso D renovado al término de su vigencia	2 años	-	6,62 €
Modalidad: Permiso de trabajo por cuenta propia o ajena trabajadores transfronterizos. Art. 76 RD				
F	Se concederá a los trabajadores que residiendo en la zona fronteriza de un estado limítrofe al que regresan diariamente desarrollan actividades lucrativas en las zonas fronterizas del territorio español	Máximo 5 años, renovable	Cuenta ajena. En la primera concesión: si retribución < 2 SMI: 1 65,52 €; si retribución ≥ 2 SMI: 331,04 € En las sucesivas: 66,21 €	Cta. propia. Inicial: 165,52 € Renovación: 66,21 €
Modalidad: Permiso de trabajo en el marco de prestaciones transnacionales de servicios. Art. 77 RD				
G	Autoriza actividad lucrativa en caso de desplazamiento temporal de trabajador que dependa, mediante expresa relación laboral, de una empresa establecida en un estado no miembro de la UE, ni EEE	=tiempo desplazamto máx.1 año	No contemplado en Ley 13/96	
Modalidad: permiso de trabajo de temporada. Art. 78 RD				
A	Autoriza la realización de actividades de duración limitada, como montaje de plantas industriales o eléctricas, construcción de infraestructuras, edificaciones y redes de suministro	= contrato de trabajo máximo 1 año	Menos de tres meses: 99,31 € Entre tres y seis meses: 165,52 € Más de seis meses: 198,62 €	-
T	Realización de actividades de temporada o campaña, limitadas a actividad y ámbito geográfico concretos	9 meses	No contemplado en ley 13/96	
Modalidad: autorizaciones para trabajar. Art. 79 RD				
Extranjeros con autorización de estancia por estudios; art. 79 a)		=contrato; máximo duración tarjeta estudiante	66,21 €	
Titulares permiso residencia temporal apdo 2 d) y 3 art. 41 RD; art. 79 b) RD		=vigencia permiso residencia	-	
Extranjeros con solicitud de asilo en trámite; art. 79 c)		=contrato; máximo 6 meses	No contemplado en ley 13/96	
Nacionales de estados no UE ni EEE enrolados en buques españoles; art 79 d)			No contemplado en ley 13/96	
Extranjeros en prácticas profesionales y de formación; art. 79 e)		=contrato; máximo 12 meses prorrr	No contemplado en ley 13/96	

Tipo	Objeto	Validez	Cuota empresa	Cuota trabajador
------	--------	---------	---------------	------------------

OTROS PERMISOS Y AUTORIZACIONES (regulados en RD 155/1996)

Modalidad: Permisos de trabajo permanentes (art. 75 IV). Pueden obtenerlo los titulares de un permiso C o E al término de su vigencia		Indefinida	-	6,62
Modalidad: Permisos de trabajo extraordinarios (art 75 V) Pueden obtenerlo quienes hayan contribuido de modo notorio al progreso económico o cultural de España		Ilimitada	Exento de tasa (art. 5 ley 29/68)	
Modalidad: Autorizaciones para trabajar				
Individuales	Estudiantes	>3meses: 33,10; de 3 a 6 meses:66,21;<6meses:99,31		6,62
	Otras	>30días:33,10; de 30 a 90 días:66,21;<90días:99,31		6,62
Colectivas		33,10 por cada extranjero integrante del grupo		

ANEXO 3

1. Permisos concedidos. Ejercicio 2002

PROVINCIA	DELEGACIÓN	CUENTA AJENA		C	CUENTA PROPIA		F	G	TEMPORADA		PTP	AUTORIZACIONES	TOTAL
		B inicial	B renovado		D inicial	D renovado			A	T			
01	ÁLAVA	586	1.054	185	8	27	1	0	0	3	5	24	1.893
02	ALBACETE	638	1.138	67	11	5	7	0	0	0	0	18	1.884
03	ALICANTE	6.000	4.544	4.277	21	410	80	0	31	0	206	1.728	17.297
04	ALMERÍA	500	6.394	4.369	15	14	65	0	10	9	684	986	13.407
05	ÁVILA	281	267	13	6	4	1	0	0	0	1	19	592
06	BADAJOS	97	425	1	8	180	5	0	0	0	20	70	786
07	BALEARES	7.010	179	3.126	253	24	24	0	446	66	131	12	11.449
08	BARCELONA	19.422	28.375	3.202	92	460	370	0	12	33	280	10.862	63.142
09	BURGOS	59	624	3	1	3	2	0	8	0	0	7	708
10	CÁCERES	243	377	578	7	11	3	0	0	0	5	4	1.228
11	CÁDIZ	312	520	126	36	34	33	0	15	0	87	64	1.227
12	CASTELLÓN	128	393	2	4	6	0	0	0	0	0	678	1.211
13	CIUDAD REAL	322	519	14	14	9	1	0	0	0	14	894	1.211
14	CÓRDOBA	192	174	180	6	3	23	0	0	0	0	44	622
15	ACORUNA	266	331	115	11	21	24	0	19	0	2	29	818
16	CUENCA	59	262	16	1	2	1	0	0	0	0	10	350
17	GIJONA	1.204	3.230	1.901	47	56	12	0	32	0	382	683	7.552
18	GRANADA	487	360	316	29	261	13	0	0	116	2	62	1.646
19	GUADALAJARA	198	399	4	8	8	1	0	0	0	0	7	625
20	GUIPÚZCOA	508	402	120	15	17	7	0	24	4	12	326	1.436
21	HUELVA	79	531	26	1	8	0	0	0	0	0	0	648
22	HUESCA	828	812	340	5	10	4	0	0	0	159	10	2.168
23	JÁEN	384	1.035	287	70	49	6	0	0	0	0	17	1.848
24	LEÓN	843	632	22	14	20	3	0	0	0	15	3	1.555
25	LEIDA	1.899	2.689	1.493	5	7	10	2	0	42	0	976	7.173
26	LARROJA	453	1.784	328	12	9	6	0	1	0	1	1	2.600
27	LUGO	154	215	4	4	5	0	0	0	0	0	5	386
28	MADRID	12.903	34.236	4.106	248	986	219	0	19	119	0	40	53.556
29	MÁLAGA	49	841	31	24	78	7	0	12	0	11	13	1.102
30	MURCIA	6.348	2.064	8.340	25	16	101	0	0	132	463	166	17.655
31	NAVARRA	773	484	1.920	3	33	72	0	11	28	1	0	3.326
32	ORENSE	119	138	64	13	19	16	0	0	0	11	1	381
33	ASTURIAS	619	699	65	3	6	0	0	0	0	0	1	1.393
34	PALENCIA	27	84	1	4	0	0	0	0	0	0	0	116
35	LAS PALMAS	948	1.645	779	49	78	117	0	2	78	0	45	3.794
36	PONTEVEDRA	524	596	284	45	109	61	0	0	0	32	0	1.651
37	SALAMANCA	365	500	10	20	40	6	0	0	0	0	33	974
38	SANTA CRUZ DE TENERIFE	812	1.302	1.849	54	199	37	0	223	224	184	689	5.573
39	CANTABRIA	1.245	1.013	148	19	46	11	0	1	3	0	18	2.504
40	SEGOVIA	578	1.199	104	16	10	7	0	43	101	5	10	2.073
41	SEVILLA	538	290	517	23	123	31	0	4	0	106	115	1.747
42	SORIA	109	386	3	1	1	0	0	0	0	1	0	501
43	TARRAGONA	4.854	1.868	1.733	26	18	38	0	287	7	129	560	9.520
44	TERUEL	596	756	162	28	6	0	0	6	0	0	0	1.554
45	TOLEDO	1.047	970	689	7	29	21	0	0	0	67	29	2.859
46	VALENCIA	8.543	2.392	4.774	45	204	60	0	0	19	6	1.425	17.472
47	VALLADOLID	164	1.222	4	4	4	4	0	2	10	11	11	1.425
48	VIZCAYA	1.002	222	797	12	57	3	0	32	3	171	27	2.326
49	ZAMORA	135	165	19	10	11	0	0	0	0	0	0	340
50	ZARAGOZA	2.337	3.898	1.765	39	265	25	0	0	0	393	20	8.742
51	CEUTA	3	47	9	1	2	4	354	0	0	7	5	432
52	MELILLA	66	48	9	5	4	2	1.299	0	0	0	8	1.441
TOTAL GENERAL		87.856	114.730	49.297	1.423	4.165	1.544	1.655	189	1.383	4.598	19.584	287.602

Fuente: Archivos Excel I.A.P. obtenidos de la Aplicación de extranjería

2. Importe de las tasas liquidadas por tipo de permiso. Ejercicio 2002

PROVINCIA	DELEGACIÓN	CUENTA AJENA		C	CUENTA PROPIA		E	F	G	TEMPORADA		PTP	AUTORIZACIONES	TOTAL
		B inicial	B renovado		D inicial	D renovado				A	T			
01	ÁLAVA	49.100,48	49.651,00	0,00	0,00	1.056,76	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	463,47	100.271,71
02	ALBACETE	87.917,07	88.752,41	13,24	334,35	284,84	19,86	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	284,82	157.566,59
03	ALICANTE	889.205,41	299.530,37	2.609,39	839,40	23.113,97	297,19	0,00	0,00	0,00	0,00	119,16	66,21	1.215.781,00
04	ALMERÍA	80.936,66	417.589,03	52,96	2.157,78	860,73	251,26	0,00	0,00	1.317,66	406.581,32	66,20	531,00	910.344,60
05	ÁVILA	1.820,72	4.834,65	66,21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6.721,58
06	BADAJOS	2.194,79	2.768,73	67,53	67,53	405,18	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5.436,23
07	BALEARES	1.227.627,38	11.401,88	185,38	372.482,57	11.616,30	58,62	0,00	0,00	82.257,40	13.108,30	6,62	0,00	1.718.744,45
08	BARCELONA	3.131.864,39	1.877.864,39	1.499,81	13.437,66	28.735,15	2.439,02	0,00	165,52	3.184,04	2.885,93	208,09	41.754,64	5.103.886,53
09	BURGOS	6.288,76	27.212,31	0,00	165,52	198,63	0,00	0,00	0,00	1.324,16	0,00	0,00	164,56	35.354,94
10	CÁCERES	7.690,06	22.395,91	66,21	331,04	66,21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	30.549,43
11	CÁDIZ	40.020,31	32.528,97	0,00	1.820,72	1.555,93	92,55	0,00	0,00	1.460,40	0,00	6,62	0,00	77.485,50
12	CASTELLÓN	20.690,00	25.954,32	0,00	662,08	397,26	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	47.703,66
13	CIUDAD REAL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
14	CÓRDOBA	7.451,71	8.091,58	0,00	496,56	198,77	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	16.238,62
15	A CORUÑA	50.158,89	21.058,74	0,00	1.324,16	939,58	34,91	0,00	0,00	2.780,68	0,00	0,00	99,31	76.396,27
16	CUENCA	66,21	66,21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	66,21
17	GRONA	197.469,02	194.828,11	663,64	7.610,67	3.130,43	98,01	0,00	827,60	5.129,10	0,00	33,10	4.270,37	414.080,05
18	GRANADA	18.253,53	24.433,69	79,45	496,56	10.225,37	7,94	0,00	0,00	0,00	11.649,50	0,00	365,47	65.511,52
19	GUADALAJARA	11.920,75	18.014,40	0,00	993,12	331,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	31.259,30
20	GUIPÚZCOA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
21	HUELVA	12.913,87	35.115,10	264,84	165,52	499,21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	48.958,54
22	HUESCA	65.118,93	53.109,28	119,16	662,08	597,21	19,86	0,00	0,00	0,00	0,00	251,70	32,45	119.890,67
23	JAÉN	47.745,90	44.824,17	0,00	11.420,88	1.193,10	178,76	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	105.429,02
24	LEÓN	71.635,68	35.197,23	0,00	728,29	529,68	0,00	0,00	0,00	292,08	0,00	0,00	66,21	108.649,17
25	LLEIDA	315.745,49	173.805,16	192,00	596,04	397,26	46,34	165,52	0,00	4.478,79	0,00	112,54	2.052,51	497.591,65
26	LA RIOJA	30.750,30	74.346,80	132,42	337,66	198,63	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	105.765,81
27	LUGO	844,15	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	844,15
28	MADRID	1.858.651,86	2.143.032,31	628,99	20.325,86	48.022,10	258,05	0,00	0,00	22.080,02	0,00	0,00	1.390,41	4.094.389,60
29	MÁLAGA	7.613,92	95.378,04	66,21	3.144,88	4.634,70	46,34	0,00	0,00	0,00	3.504,96	0,00	331,04	74.720,09
30	MURCIA	945.322,67	134.627,37	0,00	2.479,55	933,56	536,22	0,00	0,00	0,00	0,00	238,34	430,33	1.084.568,04
31	NAVARRA	128.122,77	31.658,94	165,52	496,56	2.052,51	463,40	0,00	0,00	5.362,76	0,00	0,00	0,00	168.322,46
32	ORENSE	10.093,47	8.474,88	0,00	496,56	993,15	13,24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	20.071,30
33	ASTURIAS	0,00	67,53	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	67,53
34	PALENCIA	0,00	332,37	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	332,37
35	LAS PALMAS	149.630,33	104.860,71	72,83	7.288,90	4.577,75	111,94	0,00	0,00	14.830,36	5.666,38	0,00	33,10	287.072,30
36	PONTEVEDRA	1.496,30	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.496,30
37	SALAMANCA	27.476,32	9.840,12	0,00	1.327,47	1.191,78	13,24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	41.040,71
38	SANTA CRUZ DE TENERIFE	466.074,34	85.222,81	423,73	6.137,48	11.990,62	158,88	0,00	0,00	27.828,27	202,60	99,30	0,00	588.136,03
39	CANTABRIA	1.350,64	133,74	0,00	834,22	231,73	92,95	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.517,48
40	SEGOVIA	25.572,84	62.013,48	72,83	3.806,96	8.279,06	157,56	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	165,52	88.963,57
41	SEVILLA	87.057,14	19.778,19	296,64	3.806,96	8.279,06	157,56	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.820,77	121.196,32
42	SORIA	0,00	67,53	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	67,53
43	TARRAGONA	793.053,71	122.906,86	364,13	4.303,52	1.026,25	150,07	0,00	0,00	50.136,33	0,00	13,24	1.456,61	973.410,72
44	TERUEL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
45	TOLEDO	148.352,26	61.788,49	66,20	991,53	1.191,78	79,44	0,00	0,00	0,00	0,00	66,20	264,84	212.800,74
46	VALENCIA	1.377.502,63	158.002,14	748,16	6.953,29	13.044,69	366,93	0,00	0,00	0,00	1.593,22	6,56	740,00	1.598.957,62
47	VALLADOLID	25.840,98	79.855,85	0,00	662,08	337,67	13,24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	496,56	107.206,38
48	VIZCAYA	18.915,63	4.773,71	9.269,40	331,04	994,47	0,00	0,00	3.323,64	389,46	0,00	72,83	0,00	38.070,18
49	ZAMORA	827,60	1.059,36	198,63	331,04	66,21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2.482,84
50	ZARAGOZA	300.021,36	253.743,19	313,09	4.630,50	15.605,34	6,62	0,00	0,00	0,00	0,00	6,62	0,00	574.326,72
51	CEUTA	231,73	2.786,10	0,00	66,21	133,74	85,94	75.670,93	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	76.974,65
52	MELILLA	8.356,36	2.994,05	5,06	827,60	264,84	66,21	171.114,70	0,00	0,00	0,00	0,00	198,62	183.827,44
TOTAL PROVINCIAS		12.746.928,00	6.866.772,21	16.636,13	482.615,44	202.083,10	6.164,59	246.951,15	4.316,76	222.846,51	445.192,21	1.287,12	58.749,91	21.302.546,13

Fuente: Archivos Excel MAP obtenidos de la Aplicación de extranjería

ANEXO 4

Estadísticas de gestión. Ejercicio 2002

OFICINA GESTORA	Pendientes al inicio del ejercicio	Solicitados en 2002	Resueltos* en 2002	Pendientes al final del ejercicio	%resueltos/ solicitados 2002	%resueltos/ total a tramitar	%incremento pendiente
Álava	505	2.536	2.540	501	100%	84%	-1%
Albacete	391	2.802	2.062	1.131	74%	65%	189%
Alicante	11.753	16.932	16.855	11.830	100%	59%	1%
Almería	6.128	18.671	13.051	11.748	70%	53%	92%
Ávila	27	718	296	449	41%	40%	1563%
Badajoz	1	1.429	1.377	53	96%	96%	5200%
Baleares	9.096	10.661	8.589	11.168	81%	43%	23%
Barcelona	47.668	59.537	81.258	25.947	136%	76%	-46%
Burgos	2	1.448	440	1.010	30%	30%	50400%
Cáceres	319	1.574	346	1.547	22%	18%	385%
Cádiz	892	2.299	2.596	595	113%	81%	-33%
Castellón	4	1.680	84	1.600	5%	5%	39900%
Ciudad real	1.788	2.694	275	4.207	10%	6%	135%
Córdoba	533	1.911	1.045	1.399	55%	43%	162%
A Coruña	965	1.861	1.784	1.042	96%	63%	8%
Cuenca	1	1.392	482	911	35%	35%	91000%
Girona	10.395	8.117	10.918	7.594	135%	59%	-27%
Granada	804	3.628	1.365	3.067	38%	31%	281%
Guadalajara	1	1.364	69	1.296	5%	5%	129500%
Guipúzcoa	144	2.273	911	1.506	40%	38%	946%
Huelva	7	2.813	787	2.033	28%	28%	28943%
Huesca	1.368	2.200	2.108	1.460	96%	59%	7%
Jaén	357	2.898	2.524	731	87%	78%	105%
León	609	1.563	1.248	924	80%	57%	52%
Lleida	11.476	5.931	10.647	6.760	180%	61%	-41%
La Rioja	526	3.047	2.064	1.509	68%	58%	187%
Lugo	2	759	244	517	32%	32%	25750%
Madrid	32.550	101.851	114.276	20.125	112%	85%	-38%
Málaga	-	14.741	1.739	13.002	12%	12%	-
Murcia	21.831	14.489	21.700	14.620	150%	60%	-33%
Navarra	2.925	3.184	2.131	3.978	67%	35%	36%
Orense	295	534	488	341	91%	59%	16%
Asturias	201	2.208	1.198	1.211	54%	50%	502%
Palencia	11	166	20	157	12%	11%	1327%
Las Palmas	5.734	15.867	7.624	13.977	48%	35%	144%
Pontevedra	22	3.935	1.661	2.296	42%	42%	10336%
Salamanca	25	1.221	565	681	46%	45%	2624%
Sta. Cruz Tenerife	3.409	6.419	6.021	3.807	94%	61%	12%
Cantabria	298	3.301	1.746	1.853	53%	49%	522%
Segovia	35	4.165	2.333	1.867	56%	56%	5234%
Sevilla	2.016	4.994	2.728	4.282	55%	39%	112%
Soria	22	457	132	347	29%	28%	1477%
Tarragona	9.116	7.565	10.692	5.989	141%	64%	-34%
Teruel	142	2.039	1.127	1.054	55%	52%	642%
Toledo	1.912	3.781	2.985	2.708	79%	52%	42%
Valencia	12.739	13.394	11.761	14.372	88%	45%	13%
Valladolid	5	1.919	451	1.473	24%	23%	29360%
Vizcaya	2.696	3.498	2.228	3.966	64%	36%	47%
Zamora	106	569	550	125	97%	81%	18%
Zaragoza	11.203	11.730	11.721	11.212	100%	51%	0%
Ceuta	37	783	766	54	98%	93%	46%
Melilla	93	1.728	1.704	117	99%	94%	26%
TOTAL	213.185	387.276	374.312	226.149	97%	62%	6%

* Incluye todo tipo de resoluciones: concesiones, denegaciones, extinciones, archivo...

ANEXO 5

Defectos observados en la muestra de expedientes de liquidación de tasas por concesión de permisos de trabajo a ciudadanos extranjeros

1. Código de defectos observados en la muestra de expedientes y frecuencias de observación

Código	Defecto	Oficina gestora								
		Balears			Barcelona			Madrid		
		defect.	exam.	%	defect.	exam.	%	defect.	exam.	%
1	No consta resolución de concesión del permiso	20	71	28	46	67	69	0	78	0
2	Error en la liquidación de la tasa (en escrito de comunicación de resolución)	12	55	22	22	57	39	8	73	11
3	Error u omisión en la indicación del plazo de pago de la tasa	0	68	0	60	60	100	77	77	100
4	Error en la calificación del modelo 990	0	68	0	0	60	0	0	77	0
5	Error u omisión en la aplicación del recargo	7	8	88	6	6	100	43	43	100
6	Resolución improcedente (por solicitud fuera de plazo u otras causas)	0	71	0	3	67	4	0	78	0
7	No consta notificación	71	71	100	67	67	100	78	78	100
8	No consta modelo de modelo 990	44	69	64	61	61	100	76	77	99
9	Modelo 990 no formalizado por Administración	23	25	92	0	0	-	0	1	0
10	Error en sujeto pasivo en modelo 990	11	25	44	0	0	-	0	1	0
11	Error en importe tasa en modelo 990	2	25	8	0	0	-	1	1	100

Código	Defecto	Oficina gestora									Total oficinas		
		Sevilla			Toledo			Zaragoza					
		defect.	exam.	%	defect.	exam.	%	defect.	exam.	%	defect.	exam.	%
1	No consta resolución de concesión del permiso	0	17	0	0	68	0	1	64	2	67	365	18
2	Error en la liquidación de la tasa (en escrito de comunicación de resolución)	0	17	0	7	48	15	10	48	21	59	298	20
3	Error u omisión en la indicación del plazo de pago de la tasa	17	17	100	0	61	0	0	49	0	154	332	46
4	Error en la calificación del modelo 990	17	17	100	31	61	51	39	49	80	87	332	26
5	Error u omisión en la aplicación del recargo	1	2	50	22	22	100	21	21	100	100	102	98
6	Resolución improcedente (por solicitud fuera de plazo u otras causas)	0	17	0	1	68	1	0	64	0	4	365	1
7	No consta notificación	17	17	100	49	68	72	54	64	84	336	365	92
8	No consta modelo de modelo 990	2	17	12	43	61	70	28	55	51	254	340	75
9	Modelo 990 no formalizado por Administración	15	15	100	0	18	0	22	27	81	60	86	70
10	Error en sujeto pasivo en modelo 990	1	15	7	0	18	0	12	27	44	24	86	28
11	Error en importe tasa en modelo 990	0	15	0	0	18	0	5	27	19	8	86	9

NOTA.- En la columna exam. (expedientes examinados) no figuran los expedientes a los que no les resulta aplicable la comprobación correspondiente, así como aquellos en los que no se pudo efectuar la comprobación por falta de datos.

1.2 Detalle individualizado de los resultados de cada expediente de la muestra examinado

BALEARES														
Tipo	nº orden	nº expte.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
BP	1/PM	070020010029331							X	X				
	2/PM	070020010022147							X	X				
	3/PM	070020000009461							X					
	4/PM	070020020001007	X						X		X	X		
	5/PM	070020020000316							X		X	X		
	6/PM	070020000028501	X						X		X			
	7/PM	070020010034190	X						X		X			
	8/PM	070019990015353							X		X	X		
	9/PM	070020020003944							X	X				
	11/PM	070020010023981	X						X		X	X		
	12/PM	070020010027441	X	X					X		X	X		
	13/PM	070020020005763							X		X	X		
	15/PM	070020010028567	X						X	X				
	16/PM	070020010029374	X						X		X	X		
	17/PM	070020020008716	X						X		X			
	18/PM	070020000029086	X						X		X			
	19/PM	070020010035580							X	X				
	20/PM	070020020009470	X	X					X		X	X		
	22/PM	070020010036193	X						X		X			
	23/PM	070020010036554							X		X	X		
	24/PM	070020020012308	X						X		X			
	26/PM	070020010037351	X						X	X				
	27/PM	070020010037761							X	X				
	28/PM	070020020014138							X	X				
	29/PM	070020000028929							X	X				
	30/PM	070020010038250	X						X	X				
	31/PM	070020020020367	X						X	X				
	32/PM	070020000029411							X	X				
	33/PM	070020010028438	X						X	X				
	34/PM	070020010039078							X	X				
	35/PM	070020010039529							X	X				
	36/PM	070020000029145	X	X					X	X				
	37/PM	070020010039545							X	X				
	38/PM	070020010039938							X	X				
	39/PM	070020020004856							X	X				
	40/PM	070020000029370							X	X				
	41/PM	070020010040856							X	X				
	42/PM	070020010041379							X	X				
	44/PM	070020010028955	X	X					X	X				
	45/PM	070020020028931		X					X	X				
	BG	47/PM	070020010040270							X	X			
		48/PM	070020020011173					X		X	X			
		49/PM	070020020003529					X		X	X			
		50/PM	070020020028818					X		X	X			
	CC	51/PM	070020010036350		X					X		X	X	
52/PM		070020020014457		X					X	X				
53/PM		070020020001098		X					X	X				
DD	54/PM	070020010026527							X					
	56/PM	070020010023127	X						X	X				
	57/PM	070020010027056							X	X				
	58/PM	070020010034638							X		X			
DD1	59/PM	070020000028572					X		X		X	X	X	
	60/PM	070020010035628							X					
	61/PM	070020010036635					X		X	X				
	62/PM	070020010040470					X		X	X				
	63/PM	070020020026186		X			X		X	X				
AP	64/PM	070020000028617		X					X		X			
	65/PM	070020020002553							X	X				
	66/PM	070020020004011							X		X		X	
	67/PM	070020020007011		X					X		X			
	68/PM	070020020025054							X	X				
T	69/PM	070020020009723							X	X				
	70/PM	070020020010417							X		X			
	71/PM	070020020012017							X		X			
	72/PM	070020020012460							X	X				
	73/PM	070020020022205							X	X				
BG	74/PM	070020010034976							X	X				
CC	75/PM	070020010005001							X					
BP	76/PM	070020010039031							X	X				
	77/PM	070020010038938	X						X	X				
AP	78/PM	070020020002525		X					X	X				

BARCELONA													
Tipo	nº orden	nº expte.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
BP	1/B	08002000033922	x						x				
	2/B	08002002007321			x				x	x			
	3/B	08002000021436	x	x	x				x	x			
	4/B	080020010058232	x	x	x				x	x			
	6/B	080019990073889			x				x	x			
	8/B	080019990072833			x				x	x			
	9/B	080020010092938			x				x	x			
	10/B	080020020007170	x		x				x	x			
	11/B	080019990005262	x	x	x				x	x			
	13/B	080020000069218							x				
	14/B	080020010115855		x	x				x	x			
	15/B	080020020026110			x				x	x			
	17/B	080020020063324			x				x	x			
	18/B	080019990018852	x	x	x				x	x			
	19/B	080020010129816			x				x	x			
	20/B	080020020073283	x		x				x	x			
	22/B	080020020082793		x	x				x	x			
	23/B	080020000003262	x		x				x	x			
	24/B	080020020004221		x	x				x	x			
	26/B	080019990036390	x	x	x				x	x			
	28/B	080019990028243	x	x	x				x	x			
	29/B	080020020159659			x				x	x			
	30/B	080020010005267							x				
	31/B	080020020163703	x		x				x	x			
	32/B	080020020132455	x		x			x	x	x			
	33/B	080019990051425	x	x	x			x	x	x			
	34/B	080020020071647	x		x			x	x	x			
	35/B	080020010159211			x				x	x			
	37/B	080020020026909	x		x		x		x	x			
	38/B	080020010219588	x		x				x	x			
	39/B	080019990023058	x	x	x				x	x			
	40/B	080020010225259	x	x	x				x	x			
	41/B	080020020032676	x		x				x	x			
	42/B	080020020018698	x	x	x		x		x	x			
	43/B	080020020033564	x		x				x	x			
	44/B	080020010219896	x		x				x	x			
	45/B	080020020034373			x		x		x	x			
	46/B	080020020046676	x		x				x	x			
	47/B	080020020034469			x				x	x			
	48/B	080020020045338	x		x				x	x			
	51/B	080020020041122	x						x	x			
	52/B	080020010051577	x		x				x	x			
	53/B	080020020060245	x		x		x		x	x			
	54/B	080020020080863	x		x				x	x			
	55/B	080020020013362	x		x				x	x			
	56/B	080020020077368	x		x		x		x	x			
	57/B	080020020115693	x		x				x	x			
	58/B	080020020019626	x		x				x	x			
	59/B	080020020093401	x		x				x	x			
	60/B	080020020124565	x		x				x	x			
	61/B	080020020028364	x						x	x			
	62/B	080020020157138	x		x				x	x			
CC	63/B	080019990061376	x	x	x				x	x			
	64/B	080020010225571		x	x				x	x			
	65/B	080020020027153		x	x				x	x			
	66/B	080020020022075	x	x	x				x	x			
	67/B	080020010207893		x	x				x	x			
DD1	68/B	080019990043218	x	x					x				
EE	69/B	0800199900001391			x		x		x	x			
AP	71/B	080020020159154	x	x	x				x	x			
T	72/B	0800020020060357	x	x	x				x	x			
	73/B	0800020030031029		x	x				x	x			
BG	74/B	080020020000002	x		x				x	x			
	75/B	080020020000009	x		x				x	x			
	76/B	080020020000017	x		x				x	x			
CC	77/B	080020020000020	x						x				
	78/B	080020020000023	x						x				

MADRID													
Tipo	nº orden	nº expte.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
BP	1/M	280120000101078			x				x	x			
	2/M	280120010119645			x				x	x			
	3/M	280120000085308			x				x	x			
	4/M	280120020017260			x				x	x			
	5/M	280120010025362			x				x	x			
	6/M	280120020025766			x				x	x			
	7/M	280120000059455			x				x	x			
	8/M	280120020035812			x				x	x			
	9/M	280120010061514			x				x	x			
	10/M	280120020038112			x				x	x			
	11/M	280120000020880			x				x	x			
	12/M	280120020043202			x				x	x			
	13/M	280120010073321			x				x	x			
BG	14/M	280120020054565			x				x	x			
BP	15/M	280120010083975			x				x	x			
	16/M	280120020063414			x				x	x			
	17/M	280120010087580			x				x	x			
	18/M	280120020077471			x				x	x			
	19/M	280120020117107			x				x	x			
BG	20/M	280120010075909			x		x		x	x			
	21/M	280120010119199		x	x				x	x			
	22/M	280120010115603			x		x		x	x			
	23/M	280120020002509			x				x	x			
	24/M	280120020004748			x		x		x	x			
	25/M	280120020006180			x		x		x	x			
	26/M	280120020007746			x		x		x	x			
	27/M	280120020016505			x		x		x	x			
	28/M	280120010085383			x		x		x	x			
	29/M	280120020010135			x		x		x	x			
	30/M	280120020011166			x		x		x	x			
	31/M	280120020012264			x				x	x			
	32/M	280120020013155			x		x		x	x			
	33/M	280120020027391			x		x		x	x			
	34/M	280120020002343			x		x		x	x			
	35/M	280120020014828			x		x		x	x			
	36/M	280120020015559			x		x		x	x			
	37/M	280120020017274			x		x		x	x			
	38/M	280120020018256			x		x		x	x			
	39/M	280120020024985			x		x		x	x			
	40/M	280120010088465			x				x	x			
	41/M	280120020020551			x		x		x	x			
	42/M	280120020021229			x		x		x	x			
	43/M	280120020024288			x		x		x	x			
	44/M	280120020025093			x		x		x	x			
	45/M	280120010094374			x		x		x	x			
	46/M	280120020018724		x	x		x		x	x			
	47/M	280120020024378			x		x		x	x			
	48/M	280120020024958			x		x		x	x			
	49/M	280120010092047			x				x	x			
	50/M	280120020025574			x		x		x	x			
	51/M	280120020035245			x		x		x	x			
	52/M	280120020028502			x		x		x	x			
	53/M	280120020040391			x		x		x	x			
	54/M	280120020044214			x				x	x			
	55/M	280120010078799			x		x		x	x			
	56/M	280120020042367			x		x		x	x			
	57/M	280120020043526			x		x		x	x			
	58/M	280120020043621			x		x		x	x			
	59/M	280120020057127			x		x		x	x			
	60/M	280120010078319			x		x		x	x			
	61/M	280120020067878			x		x		x	x			
	62/M	280120010116653			x				x	x			
	63/M	280120020080514			x		x		x	x			
	64/M	280120020095709			x		x		x	x			
	65/M	280120020028708			x		x		x	x			
CC	66/M	280120020020144		x	x				x	x			
	67/M	280120010116564		x	x				x	x			
BP	68/M	280120010104160			x				x				x
CC	69/M	280120010111516		x	x				x	x			
	70/M	280120010098964		x	x				x	x			
DD	71/M	280120020088854			x				x	x			
DD1	72/M	280120020032156		x	x				x	x			
	73/M	280120020116903							x				
BG	74/M	28010000113596		x	x				x	x			
	75/M	280120020109128			x		x		x	x			
	76/M	280120020062312			x		x		x	x			
	77/M	280120020058013			x		x		x	x			
	78/M	280120020019152			x		x		x	x			

SEVILLA													
Tipo	nº orden	nº expte.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
BG	1/SE	410020020003048			x	x	x		x	x			
	2/SE	410020020002019			x	x			x		x		
	3/SE	410020020000697			x	x			x		x		
	4/SE	410020020001036			x	x			x		x		
	5/SE	410020020000987			x	x			x		x		
BP	6/SE	410020010001587			x	x			x		x		
	7/SE	410020010008050			x	x			x		x		
	9/SE	410020010004834			x	x			x		x		
	11/SE	410020010010940			x	x			x		x		
	12/SE	410020010010126			x	x			x	x			
	13/SE	410020010008247			x	x			x		x		
	15/SE	410020010014783			x	x			x		x		
	16/SE	410020010014764			x	x			x		x		
	17/SE	410020010014388			x	x			x		x	x	
	18/SE	410020010015391			x	x			x		x		
	19/SE	410020010015349			x	x			x		x		
	20/SE	410020010015015			x	x			x		x		

TOLEDO													
Tipo	nº orden	nº expte.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
BP	1/TO	450020010001577							x	x			
	2/TO	450020010001740							x				
	3/TO	450020010001863							x				
	4/TO	450020010001884							x	x			
	5/TO	450020010001959		x					x				
	6/TO	450020010002058							x				
	7/TO	450020010002236							x				
	8/TO	450020010002317							x	x			
	9/TO	450020010002407								x			
	10/TO	450020010002499		x					x				
	11/TO	450020010002638							x	x			
	12/TO	450020010002717											
	13/TO	450020010002795								x			
	14/TO	450020010002917								x			
	15/TO	450020010003000								x			
	16/TO	450020010003204											
	17/TO	450020010003586		x					x	x			
	18/TO	450020010003759		x					x	x			
	19/TO	450020010004113							x				
	20/TO	450020020000004							x				
	21/TO	450020020000165							x				
	22/TO	450020020000290							x	x			
	23/TO	450020020000678		x									
	24/TO	450020020000860								x			
	25/TO	450020020001158							x	x			
	26/TO	450020020001438		x					x	x			
	27/TO	450020020001495											
	28/TO	450020020001764								x			
	29/TO	450020020001840							x	x			
	30/TO	450020020002231							x				
	31/TO	450020020003148							x	x			
	32/TO	450020020003782							x	x			
CC	35/TO	450020010002689							x				
BG	36/TO	450020010003998				x				x			
	37/TO	450020010004184				x							
	38/TO	450020010004278				x							
	39/TO	450020020000070				x							
	40/TO	450020020000159				x	x		x	x			
	41/TO	450020020000200				x	x		x	x			
	42/TO	450020020000262				x				x			
	43/TO	450020020000347				x			x	x			
	44/TO	450020020000413				x	x			x			
	45/TO	450020020000521				x	x			x			
	46/TO	450020020000487				x	x		x	x			
	47/TO	450020020000620				x	x						
	48/TO	450020020000722				x			x	x			
	49/TO	450020020000821				x							
	50/TO	450020020000912				x	x		x	x			
	51/TO	450020020001000				x	x		x	x			
	52/TO	450020020001007				x	x		x	x			
	53/TO	450020020001050				x		x	x				
	54/TO	450020020001101				x	x		x	x			
	55/TO	450020020001150				x	x		x	x			
BG	56/TO	450020020001189				x			x	x			
	57/TO	450020020001215				x	x		x	x			
	58/TO	450020020001266				x	x		x	x			
	59/TO	450020020001383				x	x		x	x			
	60/TO	450020020001479				x	x		x				
	61/TO	450020020001564				x	x		x	x			
	62/TO	450020020001660				x	x		x	x			
	63/TO	450020020001798				x	x		x	x			
	64/TO	450020020001900				x	x		x	x			
	65/TO	450020020002019				x	x		x	x			
CC	66/TO	450020020002200				x	x		x	x			
	68/TO	450020010003987							x				
DD1	69/TO	450020010003432							x				
	70/TO	450020020000148					x		x	x			
EE	71/TO	450020010004263		x					x				

ZARAGOZA													
Tipo	nº orden	nº expte.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
BP	1/Z	500020010013929									x	x	
	2/Z	500019990007918							x	x			
	3/Z	500020010010262											
	4/Z	500020010010736		x									
	5/Z	500020010011005											x
	6/Z	500020010011759							x				
	7/Z	500020010004064									x		
	8/Z	500020020004067				x				x			
	9/Z	500020020007735				x			x	x			
	10/Z	500020020036396				x			x	x			
	11/Z	500020020036939				x			x	x			
	12/Z	500020000018621	x			x			x		x		
	13/Z	500020020005311				x			x	x			
	15/Z	500020020034872				x			x	x			
	16/Z	500020020040920				x			x	x			
	17/Z	500020010010265								x			
	19/Z	500020020035484				x			x		x		
	23/Z	500020010011330					x						
	24/Z	500020010026199							x	x			
	26/Z	500020010011245							x	x			
	27/Z	500020020000571							x				
BG	28/Z	500020020005949				x			x		x	x	
	30/Z	500020010021746								x			
	33/Z	500020020035574				x	x		x		x		
	34/Z	500020020036198				x	x		x		x	x	
	35/Z	500020020036351							x		x	x	x
	36/Z	500020020038692				x			x		x	x	
	37/Z	500020020006960				x			x	x			
	38/Z	500020020037103		x		x	x		x		x		
	39/Z	500020020037759				x			x	x			
	40/Z	500020020038411				x	x		x		x		
	42/Z	500020020008554				x			x	x			
	43/Z	500020020039323				x	x		x		x	x	x
	44/Z	500020020039868				x			x	x			
	45/Z	500020020040277				x	x		x	x			
	46/Z	500020020040587		x		x			x		x	x	
	48/Z	500020020036606		x		x	x		x	x			
	49/Z	500020020041465				x			x		x	x	
	51/Z	500020020036913		x		x	x		x	x			
	52/Z	500020020043157				x			x	x			
	54/Z	500020020036268				x	x		x	x			
	55/Z	500020020044972		x		x	x		x		x	x	
	56/Z	500020020045403				x			x		x		
CC	58/Z	500020010021945							x				
	59/Z	500020020035910							x				
	60/Z	500020010030587		x		x			x	x			
	61/Z	500020020043928							x		x	x	x
	62/Z	500020020035344							x				
DD1	63/Z	500020010007313					x			x			
	64/Z	500020020000011				x	x		x	x			
	65/Z	500020020002382				x	x		x	x			
	66/Z	500020020007978				x	x		x		x		
	67/Z	500020020037983				x	x		x		x		
	68/Z	500020020040705				x	x		x	x			
	69/Z	500020020047675		x			x		x		x	x	x
PTP	70/Z	500020010002246							x				
	71/Z	500020010031309							x				
	72/Z	500020020036909							x				
BG	73/Z	500020020039695				x	x		x	x			
	74/Z	500020020041502		x		x			x		x	x	
	75/Z	500020020043080		x		x	x		x		x		
CC	76/Z	500020010030063							x				
	77/Z	500020010023025							x				
BG	78/Z	500020020039349				x	x		x	x			

251/000061 (CD)
771/000062 (S)

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

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en la Sección Cortes Generales del BOCG, del Informe de fiscalización de la gestión contractual realizada por las Diputaciones Provinciales, ejercicio 2002, respecto de los Servicios de Asistencia Domiciliaria elaborado por el Tribunal de Cuentas, aprobado sin modificaciones por la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas al haberse retirado la Propuesta de Resolución presentada al mismo.

Palacio del Congreso de los Diputados, 5 de abril de 2006.—P. D. El Letrado Mayor de las Cortes Generales, **Manuel Alba Navarro**.

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

	Página
1. INTRODUCCIÓN	53
1.1 Ámbito material de la fiscalización: servicio de asistencia domiciliaria	53
1.2 Ámbito temporal y territorial de la fiscalización	54
1.3 Trámite de alegaciones	55
2. NORMATIVA APLICABLE	55
2.1 Análisis general	55
2.2 Análisis particular de la normativa autonómica	56
3. MODALIDADES DE GESTIÓN DEL SERVICIO DE ASISTENCIA DOMICILIARIA UTILIZADOS POR LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES DURANTE EL EJERCICIO FISCALIZADO.	62
3.1 Gestión mediante contrato	62
3.2 Gestión mediante consorcios	63
3.3 Gestión mediante convenios de colaboración	63
4. CONTRATOS Y CONVENIOS VINCULADOS A LA ASISTENCIA DOMICILIARIA	66
4.1 Contratos de asistencia domiciliaria en vigor o suscritos por las diputaciones provinciales durante el ejercicio de 2002	66
4.2 Convenios suscritos para la prestación del servicio social de teleasistencia	81
5. CONCLUSIONES	87
5.1 La heterogeneidad de la normativa autonómica reguladora de los servicios sociales objeto de la contratación analizada	87
5.2 La normativa autonómica y el ejercicio de competencias en materia de Servicios Sociales por las Diputaciones Provinciales	87
5.3 Contratos de Ayuda a Domicilio	87
5.4 Convenios de Teleasistencia	89
6. RECOMENDACIONES	89
ANEXO	90

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.
LOTCu	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.
LRJAPPAC	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

personas mayores y dependientes— se configuró durante mucho tiempo como una prestación de carácter benéfico a favor de personas dotadas de escasos recursos, llevada a cabo por instituciones particulares y eclesiásticas 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 competencial 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 como 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 habidos 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.

1.1.2 Concepto y Contenido

La titularidad competencial 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 presencial de otras personas, para que a través de la línea telefónica con un equipamiento de comunicaciones e informático especí-

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 aquéllos, 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, Álava, Almería, Ávila, 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 periodos 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 (LOTCu), 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 respeta 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

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.

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, Soria, 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, Soria, Palencia y Málaga han sido subscritas 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 articulado la intencionalidad de conceptualizar 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.^a 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 da 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, comprende 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 estructuran 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 supramunicipal, 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.

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 encomendarles 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 citadas 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, alojamiento, vestido, acogimiento, socialización 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 cuales son los que se prestan y dan 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.

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 aquél 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 Estado 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.

- 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 catorce 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,

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 llevaron 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 consignent 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 domiciliaria está constituido por los servicios de Ayuda a Domicilio y de Teleasistencia.

parte de los Servicios Sociales de atención primaria se encuentra el servicio de atención domiciliaria 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 domiciliaria, sin referencia al servicio de Teleasistencia (Vide 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 tengan capacidad para prestar los mismos, constituyendo 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

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 traspasados. 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 traspasadas 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 dos 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.

⁵ El contenido y concepto de los servicios de atención domiciliaria 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.

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 puedan 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

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 necesiten 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 aquéllos 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,

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 encuentra 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.

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.

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.

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 respecto de 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,

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 prestan⁸, 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 de 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, Álava, 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, Álava, 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

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.

⁸ Álava, Almería, Ávila, Burgos, Jaén, León, Málaga, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora.

iniciar la contratación de acuerdo con las formalidades previstas en los artículos 196 y ss del TRLCAP, dando lugar a diversas vicisitudes en su contratación, derivadas de la errónea calificación del contrato, y de la consecuente exigencia de calificación para licitar que no hubiera sido necesaria en el caso de haberse calificado adecuadamente.

3.2 Gestión mediante consorcios

La LRBRL, en su artículo 36, atribuye a las Diputaciones Provinciales, en todo caso y entre otras funciones, la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de su prestación integral y adecuada y la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión. En este marco de cooperación y asistencia para la prestación por los municipios de aquellos servicios considerados mínimos u obligatorios, como es el caso de los Servicios Sociales generales y especializados según establece la normativa autonómica que le es aplicable, la Diputación Provincial de Albacete acude a la forma del Consorcio, de conformidad con lo previsto en el artículo 30.6 del TRRL.

En el sentido expuesto, el Consorcio se puede definir como una Entidad pública local e instrumental constituida por la asociación voluntaria de entes locales de distinto orden —en este caso 83 municipios de los 87 de la provincia, la Entidad Local menor de Aguas Nuevas y la Diputación provincial— para la realización de fines locales en los que todos ellos están interesados, y a través de la cual se articula la cooperación interadministrativa.

Conforme a sus Estatutos, este «Consorcio de Servicios Sociales» se constituye para llevar a cabo la gestión directa y ejecución de las siguientes funciones constitutivas de su objeto:

- Garantizar el funcionamiento y financiación de los Servicios Sociales.
- Aumentar la calidad y cantidad de los Servicios Sociales.
- Coordinar programas y recursos con instituciones públicas y privadas.
- Planificar, organizar y desarrollar las actuaciones necesarias para el cumplimiento del objeto del Consorcio.
- Cualesquiera otros fines que sean acordes con el objeto propio del consorcio.

Respecto a la financiación del Consorcio, se señala que su hacienda estará constituida por subvenciones y otros ingresos de derecho público, los procedentes de operaciones de crédito y cualquier otro ingreso o recurso que autorice la legislación vigente. Asimismo, constituirán recursos del Consorcio, las aportaciones de las Entidades consorciadas, correspondiendo a los munici-

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-IMSERSO

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 (IMSERSO), posteriormente Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO) 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 necesiten, 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 IMSERSO 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 contrate la prestación del servicio de Teleasistencia con aquella empresa o Entidad que garantice la mejor calidad en

las mejores condiciones. La aportación económica del INSERSO (IMSERSO) 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: INSERSO, 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 desarrollan 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 resaltarse que:

- La Disposición Adicional Quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), preveía 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 meritada 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 viciar las actuaciones posteriores de la FEMP con sus asociados al abocarlos, 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 aquél 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 incorporen 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 reitera 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-

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 deriven, 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 la 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

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 —compartiendo 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 centralizadores 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

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 ajenos, 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 acontecía con los Convenios citados en el apartado anterior y con idénticas consecuencias, incorporaba 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.

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 conceptuado el contrato y sujeto a las reglas del de Gestión de Servicio Público, artículos 154 a 170 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 concesionaria.
- 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 Reglamentos 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

vinculados a la estructura de costes, como instrumento dirigido a garantizar el equilibrio financiero del servicio y a los índices correctores de aplicación, de acuerdo con los artículos 103 y 104 del TRLCAP y 104 y 106 del Reglamento de la LCAP, siendo sustituidos por

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)		2002	MODIFICACIONES	ADJUDICATARIO
	Fecha	Importe	Duración	LICITACIÓN	ADJUDICACIÓN			
ÁLAVA	21/12/98	4.873.476,13	1 año	12,27	12,27	14,48 (***)		EULEN, S.A.
					11,36	13,53 (***)		QUAVITAE
					12,14	14,35 (***)		ARABAKO
					12,14	14,35 (***)		ARABAKO
					12,27	14,48 (***)		MAITEDER
					11,96	14,16 (***)		ARABAKO
					12,27	14,48 (***)		GUZTIONZAT
ALMERÍA	21/01/02	841.416,95	1 año	8,00	7,92	7,92		ASER
ÁVILA	27/12/99	1.757.960,41	1 año	6,76	6,55	9,16 (*)	24/6/02 y 26/5/03	ARQUITEMPO SERVICIOS, S.L.
BURGOS	19/04/01	923.407,61	8 meses	7,81	7,81	9,02		AZVASE, S.L.
JAÉN	19/09/02	3.876.528,07	15 meses		8,49	8,49		CRUZ ROJA ESPAÑOLA
LEÓN	29/10/99	370315,53	1 año	7,63	7,63	9,92		ISADORA DUNCAN
					7,57	9,84	29/07/02	EULEN, S.A.
					7,20	9,36		ASER
MÁLAGA	17/9/01	2.459.341,53	1 año	9,32	8,99	9,30 (**)		URBASER Y CLECE U.T.E.
PALENCIA	12/12/00	1.791.112,23	1 año	7,21	6,68	9,77	23/10/02	ASERAMA U.T.E.
SALAMANCA	13/12/00	2.068.568,03	2 años	5,82	5,80	9,14 (****)	25/2/02	AZVASE, S.L.
SEGOVIA	12/09/02	3.210.340,00	2 años	10,00	9,97	9,97		ARQUITEMPO
SORIA	18/12/00	385.849,77	5 años	6,31	6,28			ARQUITEMPO
VALLADOLID	20/10/99	1.240.424,07	1 año	8,43	7,74	8,51	22/02/01	IBERSER, S.A.
					7,74	8,51		IBERSER, S.A.
					8,03	8,83		EULEN, S.A.
					8,43	9,26		SERVIRECORD, S.A.
					8,03	8,83		EULEN, S.A.
ZAMORA	5/12/02	2.003.111	2 años	11,12	11,00			EULEN, S.A.
					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 ahí los precios disminuyen sin 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 actua-

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.

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 competencia 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

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 competencia, pues sujeta a los licitadores a una previa calificación, inexistente cuando se trata de contratos de gestión de servicios públicos.

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, denominado 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 establecido, 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 prestando ya 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 tan 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 carecían 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 preveía 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

correspondiente al periodo, 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.

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 (RJAPPAC) 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

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 preveían, 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 TC-2, relación nominal de trabajadores, con expresión de categoría, bases de cotización y fechas de alta y baja durante el periodo 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 previstas 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 referiremos⁹ 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 establezca sólo 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.

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, en 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 TR 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 LCAP. Por otra parte, esta ausencia pudiera relacionarse con las numerosas incidencias apreciadas respecto a ellos, como se pasa a exponer:

1. En principio se preveía como precio del contrato 845.920,27 euros, que es la cantidad que el Interven-

tor 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, previéndose 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 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 22 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 rectifican 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 LCAP, artículos 153 y ss.

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 entra 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

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.ºB.º del Diputado de Bienestar Social; si bien no consta en las mismas una relación de usuarios de cada municipio o de cada CEAS, 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 TRLCAP, 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.

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 periodos, 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 TRLCAP 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 distintos 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 periodo 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

primer momento se califica como contrato de servicios, en los términos del art. 196.3 del TRLCAP, 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 TRLCAP.
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 TRLCAP.

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 tuvieran 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 una, cero 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.

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 teniéndose en este caso en consideración el art. 163.2 del TRLCAP, ya que el precio fue considerado básico en la contratación, así como las retribuciones que se abonan 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 TRLCAP 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 adjudican 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 a 170 del TRLCAP. 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 TRLCAP 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 TRLCAP 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, llegándose 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 Plicas 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 TRLCAP.

4.1.11. Diputación Provincial de Soria

Bajo la denominación de «Novación objetiva y establecimiento de equilibrio financiero del contrato concesional 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.

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 cuenta 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 redacción 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 subsanado, 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 quiénes pero sin posibilidad de verificación.

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 realizará.

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 señala 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.

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

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 modifica-

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 abonan, 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.

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, transcurriendo 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, 2002, se ejecutó un contrato celebrado en el ejercicio 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, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2004, admitiendo 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 cláusula 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 del 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, debién-

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

2. Como consecuencia de la exigencia de la clasificación empresarial, tres de las empresas que se presentan al concurso quedan 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 subsanación, 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 refieren, 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 lo que se procede a rectificar 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.

- 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 periodo 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 apreciase deficiencias, lo que aunque 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 periodo 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 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 TRLCAP de dos meses.

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

pondiente 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 periodo 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 imprevistas, conforme al art. 101 del TRLCAP, 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 TRLCAP como en el Pliego se preveían 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

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, comenzaran 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

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			Empresa adjudicataria	Ordenanza Fiscal Tarifas	Reglamento de Servicio
			Titular	Con Unidad de control remoto/	Sin unidad de control remoto			
ALICANTE	1994	626.820	22,84		8,31	CRUZ ROJA	No consta	Sí
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 ²				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	11,42	9,14	CRUZ ROJA	No consta	06/06/96
JAEN			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
ORENSE	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) ³	11,42 (12,92)	9,14 (10,34)	CRUZ ROJA		No consta
SEGOVIA	Directamente					CRUZ ROJA	28/09/2001	No consta
SORIA	Directamente					CRUZ ROJA	28/12/2001	No consta
TERUEL	1/05/00	108.456	25,24	16,62	10,10	SERVICIOS DE TELEASISTENCIA S.A.	25/02/2000	No consta
VALENCIA	9/09/02	134.756	22,84 ⁴			SERVICIOS DE TELEASISTENCIA S.A.	No consta	Si
VALLADOLID	15/07/03	431.022	22,84 (25,84)	11,42 (12,92)	9,02 (10,34)	CRUZ ROJA	No consta	27/05/1994
ZAMORA	Directamente		22,40			CRUZ ROJA	No consta	No consta
ZARAGOZA	31/12/94	279.255	25,24 (35,45) ³	12,62 (16,23)	10,10 (12,98)	SERVICIOS DE TELEASISTENCIA S.A.	22/03/96 Modificada 18/03/99	No consta
Total Convenio FEMP:		3.002.251 euros						

¹ De ésta cantidad el 65 por 100 a cargo de la FEMP.

² Adquisición de aparatos.

³ Entre paréntesis precio por Unidad Móvil.

⁴ El precio al que se ejecuta el contrato en 2003 es de 21 euros.

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 periodo 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 TRLCAP, 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 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 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

de 22,84 euros. En la facturación se hace referencia al número de usuarios atendidos, pero no constan estados 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 prestataria 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 asumirán 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 TRLCAP, 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.

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 prorrogación, 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-

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 conceptualización de estos servicios dentro de los hechos imponible de una ordenanza municipal.

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 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 prestación 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 al 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 al año 2002 asciende a 194.365 euros cuando la cuantía máxima asumida por la Diputación, de acuerdo

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 Convenio con 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 la condición de prestación del servicio con el que se suscribe el Convenio con la FEMP como con la conceptualización del servicio dentro de los hechos imponderables de una ordenanza municipal.

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. No consta 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.

4.2.13 Diputación Provincial de Ourense

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 Provincial, 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 Convenio con cada municipio, 76 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 con la FEMP como con la conceptualización 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.

4.2.15 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 Convenio con cada 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 el servicio. Tal régimen económico resulta contradictorio tanto con la condición de prestación del servicio con el que se suscribe el Convenio con la FEMP como con la conceptualización del servicio dentro de los hechos impositivos 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 sin medallón 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

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 al 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 concreción 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, imputación 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 cuidados personales y/o la Teleasistencia, y en otros no se concretan el tipo de prestaciones que deben configurar

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, exclusión 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 quede 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 periodo fiscalizado son: Álava,

Almería, Ávila, Burgos, Jaén, León, Málaga, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, 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, Soria, Almería, Valladolid y Foral de Álava, lo que contraviene 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 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 TRLCAP y 159.1 de la LCAP.

5.3.4 Se limita el principio de libre concurrencia, 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 causas imprevistas o necesidades nuevas como exigen los artículos 163, 101 y 102 del TRLCAP 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 periodo 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 periodo de referencia, reiterando el número de horas del periodo 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 aquellas, 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 periodo fiscalizado.

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

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 periodo fiscalizado son: Alicante, Ávila, 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 LRJAPPAC, 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

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 de la prestación 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 tendentes 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 necesario 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

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 en 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 Andaluz y provinciales de servicios sociales.

— 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.

— 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 los servicios sociales y procedimiento de actualización periódica.

— 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 la prestación de los servicios de Ayuda a Domicilio y Teleasistencia durante 2004.

CATALUÑA

— 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 Lleida 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 Inserción 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 301/1998, 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.

Edita: **Congreso de los Diputados**

Calle Floridablanca, s/n. 28071 Madrid

Teléf.: 91 390 60 00. Fax: 91 429 87 07. <http://www.congreso.es>

Imprime y distribuye: **Imprenta Nacional BOE**

Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

Teléf.: 91 384 15 00. Fax: 91 384 18 24

Depósito legal: **M. 12.580 - 1961**

