

INFORME 3/2024

CONTRATACIÓN
PÚBLICA Y
ADJUDICACIÓN
DEL SERVICIO
DE ACOGIMIENTO
DE LA INFANCIA Y
LA ADOLESCENCIA
EJERCICIOS 2016-2020,
RESOLUCIÓN 1053/XII
DEL PARLAMENTO

INFORME 3/2024

**CONTRATACIÓN
PÚBLICA Y
ADJUDICACIÓN
DEL SERVICIO
DE ACOGIMIENTO
DE LA INFANCIA Y
LA ADOLESCENCIA**
EJERCICIOS 2016-2020,
RESOLUCIÓN 1053/XII
DEL PARLAMENTO

Edición: julio de 2024

Documento electrónico etiquetado para personas con discapacidad visual

Páginas en blanco insertadas para facilitar la impresión a doble cara

Autor y editor:

Sindicatura de Cuentas de Cataluña
Vía Laietana, 60
08003 Barcelona
Tel. +34 93 270 11 61
sindicatura@sindicatura.cat
www.sindicatura.cat

Publicación sujeta a depósito legal de acuerdo con lo previsto en el Real decreto 635/2015, de 10 de julio

ÍNDICE

ABREVIACIONES.....	7
ACLARACIÓN SOBRE REDONDEOS	8
1. INTRODUCCIÓN	9
1.1. OBJETO Y ALCANCE.....	9
1.2. ENTES FISCALIZADOS.....	10
1.2.1. Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia	10
1.2.2. Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona.....	13
1.3. ACTIVIDAD Y SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LOS CENTROS DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA	13
1.3.1. Actividad.....	13
1.3.2. Sistema de información y gestión en infancia y adolescencia.....	19
1.4. TRABAJOS DE CONTROL.....	20
2. CONCLUSIONES.....	20
2.1. ASPECTOS GENERALES	21
2.2. DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA.....	22
2.3. CONSORCIO DE SERVICIOS SOCIALES DE BARCELONA	26
2.4. EFECTOS JURÍDICOS	28
3. RECOMENDACIONES.....	29
4. FISCALIZACIÓN REALIZADA.....	32
4.1. GASTOS Y PRECIOS DE LOS MÓDULOS.....	32
4.2. ENTIDADES PRESTADORAS DE LOS SERVICIOS	38
4.3. REGISTRO DE ENTIDADES Y ESTABLECIMIENTOS SOCIALES	41
4.4. CONTRATACIÓN DE LOS SERVICIOS	43
4.4.1. Centros residenciales que prestaron servicios por cuenta de la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia	44
4.4.2. Centros residenciales que prestaron servicios por cuenta del Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona.....	46

4.5.	PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DURANTE EL PERÍODO 2016-2020	46
4.5.1.	Ejercicio 2016	47
4.5.1.1.	<i>Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia</i>	47
4.5.1.2.	<i>Consortio de Servicios Sociales de Barcelona</i>	49
4.5.2.	Ejercicio 2017	51
4.5.2.1.	<i>Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia</i>	51
4.5.2.2.	<i>Consortio de Servicios Sociales de Barcelona</i>	54
4.5.3.	Ejercicio 2018	55
4.5.3.1.	<i>Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia</i>	55
4.5.3.2.	<i>Consortio de Servicios Sociales de Barcelona</i>	62
4.5.4.	Ejercicio 2019	65
4.5.4.1.	<i>Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia</i>	67
4.5.4.2.	<i>Consortio de Servicios Sociales de Barcelona</i>	70
4.5.5.	Ejercicio 2020	72
4.5.5.1.	<i>Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia</i>	72
4.5.5.2.	<i>Consortio de Servicios Sociales de Barcelona</i>	76
4.6.	EFFECTOS JURÍDICOS DE LA FALTA DE TRAMITACIÓN DE LAS PRÓRROGAS	77
5.	RESPONSABILIDADES.....	80
5.1.	DE LA DIRECCIÓN DE LAS ENTIDADES	80
5.2.	DE LA SINDICATURA	80
6.	ANEXOS.....	81
6.1.	MUESTRA SELECCIONADA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA	81
6.2.	MUESTRA SELECCIONADA DEL CONSORCIO DE SERVICIOS SOCIALES DE BARCELONA.....	85
7.	TRÁMITE DE ALEGACIONES.....	86
7.1.	ALEGACIONES RECIBIDAS.....	86
7.1.1.	Alegaciones presentadas por el Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona	86
7.1.2.	Alegaciones presentadas por el Departamento de Derechos Sociales	117
7.2.	TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES.....	180
	APROBACIÓN DEL INFORME.....	180

ABREVIACIONES

CA	Centro de acogida
CRAE	Centro residencial de acción educativa
CREI	Centro residencial de educación intensiva
CSS	Carta de servicios sociales 2010-2011, aprobada por el Decreto 142/2010, de 11 de octubre
CSSBcn	Consortio de Servicios Sociales de Barcelona
DGAIA	Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia
DRESES	Decreto 205/2015, de 15 de septiembre, del régimen de autorización administrativa y de comunicación previa de los servicios sociales y del Registro de Entidades, Servicios y Establecimientos Sociales
DTASF	Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias
FEDAIA	Federación de Entidades de Atención y de Educación a la Infancia y la Adolescencia
IPI	Itinerarios de protección individualizados
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público
LDOIA	Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia
LPACAP	Ley del Estado 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas
LSS	Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales
M€	Millones de euros
Orden TSF/9/2019	Orden TSF/9/2019, de 22 de enero, de convocatoria para la acreditación de entidades proveedoras de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública y para la provisión de servicios sociales del ámbito de la atención pública
Orden TSF/40/2020	Orden TSF/40/2020, de 15 de abril, de convocatoria para la acreditación de entidades proveedoras de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública y para la provisión de servicios sociales del ámbito de la atención a la infancia y la adolescencia
RESES	Registro de entidades, servicios y establecimientos sociales
RPC	Registro Público de Contratos
TRLCSF	Texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado mediante el Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre
TRLFPC	Decreto legislativo 3/2022, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña
SAEJ	Servicio de acompañamiento especializado para jóvenes tutelados y ex-tutelados
Sini@	Sistema de información y gestión en infancia y adolescencia

ACLARACIÓN SOBRE REDONDEOS

Los importes monetarios que se presentan en los cuadros de este informe se han redondeado de forma individualizada, lo que puede producir diferencias entre la suma de las cifras parciales y los totales de los cuadros.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. OBJETO Y ALCANCE

La Sindicatura de Cuentas, como órgano fiscalizador del sector público de Cataluña, de acuerdo con la normativa vigente y en cumplimiento de la Resolución 1053/XII, de 12 de noviembre de 2020, del Parlamento de Cataluña, ha emitido este informe de fiscalización limitada relativo a la contratación pública y la adjudicación a personas físicas o jurídicas privadas de la prestación del servicio de acogimiento a la infancia y la adolescencia en el período de 2016 a 2020.

La Resolución 1053/XII del Parlamento de Cataluña establecía lo siguiente:

Encargar a la Sindicatura de Cuentas que elabore un informe de fiscalización sobre la contratación pública y la adjudicación a personas físicas o jurídicas privadas de la gestión de centros de atención a la infancia y la adolescencia en el período de 2016 a 2020.

De acuerdo con la Resolución del Parlamento, el alcance de la fiscalización limitada incluye la contratación a personas privadas del servicio de acogimiento en centros de atención a la infancia y la adolescencia durante el período de 2016 a 2020.

El ámbito subjetivo del trabajo ha sido la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia (DGAIA) del Departamento de Derechos Sociales,¹ que es quien tiene atribuidas las competencias y las funciones en materia de atención a la infancia y la adolescencia. Adicionalmente, también se ha incluido el Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona (CSSBcn), que gestiona y supervisa los recursos residenciales destinados a niños y adolescentes tutelados por la DGAIA en la ciudad de Barcelona.

Aunque el ámbito temporal de este informe han sido los ejercicios comprendidos en el período 2016-2020, cuando se ha considerado necesario para completar el trabajo, se ha ampliado a períodos anteriores o posteriores.

Las conclusiones del informe incluyen las observaciones más significativas, los incumplimientos normativos detectados y las recomendaciones sobre mejoras en la gestión en algunos de los aspectos que se han puesto de manifiesto durante la realización del trabajo.

1. Durante el período de fiscalización, la DGAIA dependía orgánicamente del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias.

1.2. ENTES FISCALIZADOS

1.2.1. Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia

Durante el período analizado, la DGAIA era el órgano encargado de las políticas de infancia y adolescencia de Cataluña y dependía de la Secretaría de Infancia, Adolescencia y Juventud del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias (DTASF).²

La DGAIA promueve el bienestar de la infancia y la adolescencia en riesgo de marginación social con el objetivo de contribuir a su desarrollo personal. También ejerce la protección y tutela de los niños y adolescentes desamparados.

Sus principales líneas de actuación son las siguientes:

- Planificar, dirigir y ejecutar las competencias en materia de menores en situación de riesgo social.
- Proteger y tutelar a los menores desamparados.
- Promover programas de orientación e integración social de los menores tutelados y extutelados por mayoría de edad y de inserción sociolaboral a partir de los 16 años.
- Implementar las recomendaciones del Observatorio de los Derechos de la Infancia.
- Promover sistemas de gestión y comunicación adecuados.

De acuerdo con su organigrama, en el período fiscalizado la DGAIA se organizaba orgánicamente en un área y en una subdirección:

- Área de Apoyo a los Jóvenes Tutelados y Extutelados: ofrece a los jóvenes de entre 16 y 21 años soporte técnico y educativo en los ámbitos de vivienda y de inserción laboral, apoyo psicológico y económico y jurídico, con el objetivo de que logren una plena inserción social y laboral en una situación de autonomía y emancipación.
- Subdirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia: aglutina los diferentes servicios prestados a los menores de 16 años.

Las prestaciones y los recursos de la DGAIA se ordenan geográficamente en 7 Servicios Territoriales de Atención a la Infancia y la Adolescencia:

- Barcelona ciudad. Los servicios se prestan mediante el CSSBcn
- Barcelona metropolitana

2. Mediante el Decreto 21/2021, de 25 de mayo, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalidad de Cataluña, el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias pasó a denominarse Departamento de Derechos Sociales.

- Comarcas de Barcelona
- Girona
- Lleida
- Tarragona
- Terres de l'Ebre

Los servicios que ofrece la DGAIA son los establecidos en el Decreto 142/2010, de 11 de octubre, por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales 2010-2011 (CSS), vigente durante el período fiscalizado, y otros que no están incluidos y que se incorporaron en función de las necesidades que la DGAIA consideró.

Para prestar los servicios incluidos en la CSS en lo referente a los niños y adolescentes, la DGAIA dispone de centros de acogida y centros residenciales en diferentes modalidades, para atender las necesidades de los menores según las medidas acordadas.

Estos recursos pueden ser propios de la DGAIA o gestionados por personas físicas o jurídicas privadas con las cuales la DGAIA mantiene relaciones de colaboración. Las entidades que gestionan los centros donde se prestan los servicios sociales es preciso que estén inscritas en el Registro de Entidades, Servicios y Establecimientos Sociales (RESES), regulado por el Decreto 205/2015, de 15 de septiembre, del régimen de autorización administrativa y de comunicación previa de los servicios sociales y del Registro de Entidades, Servicios y Establecimientos Sociales (DRESES), y adscrito al Servicio de Inspección y Registro del actual Departamento de Derechos Sociales. La DGAIA delega la guarda de los menores o la gestión del centro, pero no delega la tutela, que sigue siendo responsabilidad suya.

El detalle de los servicios ofrecidos a la infancia y la adolescencia por la DGAIA durante el período fiscalizado es el siguiente:

Cuadro 1. Servicios de la DGAIA, según el año del servicio

Tipología del servicio	2016	2017	2018	2019	2020
Servicios de acogimiento en centro residencial:					
Servicio de centro de acogida	✓	✓	✓	✓	✓
Servicio de centro residencial de acción educativa	✓	✓	✓	✓	✓
Servicio de centro residencial de educación intensiva	✓	✓	✓	✓	✓
Servicio de piso asistido para jóvenes de 16 a 18 años	✓	✓	✓	✓	✓
Servicio de residencia o pisos para jóvenes vinculados a programas de inserción laboral	✓	✓	✓	✓	✓
Servicio de acompañamiento especializado para jóvenes tutelados y extutelados	✓	✓	✓	✓	✓
Servicio de itinerarios de protección individualizados	✓	✓	✓	✓	✓
Servicio de piso asistido para jóvenes mayores de 18 años	✓	✓	✓	✓	✓
Servicio de casas de niños	✓	✓	✓	✓	✓
Servicio de primera acogida y atención integral (inicio 2018)	-	-	✓	✓	✓
Servicio de protección de emergencia (inicio 2018)	-	-	✓	✓	✓
Dispositivo de atención inmediata (inicio 2019)	-	-	-	✓	✓
Resto de servicios:					
Servicio de centro abierto	✓	✓	✓	✓	✓
Servicio de intervención socioeducativa	-	✓	✓	✓	✓
Prestación económica para niños y adolescentes con expediente de riesgo	✓	✓	✓	✓	✓
Prestación para el acogimiento de una persona menor de edad tutelada por la Generalidad	✓	✓	✓	✓	✓
Servicio del teléfono de la infancia (Infancia responde)	✓	✓	✓	✓	✓
Servicio especializado de atención a la infancia y la adolescencia	✓	✓	✓	✓	✓
Servicio de equipos de valoración de maltratos infantiles	✓	✓	✓	✓	✓
Servicio de tutela para niños y adolescentes en situación de desamparo	✓	✓	✓	✓	✓
Servicio de equipo técnico de centro de acogida	✓	✓	✓	✓	✓
Servicio de integración familiar en familia extensa	✓	✓	✓	✓	✓
Servicio de intervención socioeducativa con los niños infractores menores de 14 años	✓	✓	✓	✓	✓
Programa de tratamiento especializado de apoyo a las familias biológicas	✓	✓	✓	✓	✓
Servicio especializado en la atención a niños víctimas de abusos sexuales	✓	✓	✓	✓	✓
Programa especializado en abusos sexuales Barnahus	-	-	-	-	✓
Programa de apoyo psicológico	✓	✓	✓	✓	✓
Servicio de investigación de orígenes biológicos	✓	✓	✓	✓	✓
Programa de acompañamiento jurídico	✓	✓	✓	✓	✓
Programa de seguimiento socioeducativo de prestaciones económicas	✓	✓	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia a partir del Mapa de Recursos y Servicios 2016 y la información del resto del período facilitada por la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

1.2.2. Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona

El CSSBcn es un ente público constituido por la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona que ejerce, en la ciudad de Barcelona, las funciones de programar, prestar y gestionar los servicios sociales de atención especializada de alcance superior, que implican funciones de valoración, diagnóstico, tratamiento, soporte o rehabilitación. El CSSBcn está adscrito a la Generalidad de Cataluña.

El CSSBcn gestiona la totalidad de los recursos residenciales de la ciudad al servicio de la infancia y la adolescencia, de las personas con discapacidad y de las mujeres, y también varios recursos residenciales de jóvenes y personas con drogodependencias.

Los servicios que presta el CSSBcn en relación con la atención a la infancia y la adolescencia son los siguientes:

- Servicio de centro de acogida (CA)
- Servicio de centro residencial de acción educativa (CRAE)
- Servicio de residencia maternal
- Servicio de casas de niños
- Servicio de piso asistido para jóvenes de 16 a 18 años

El CSSBcn recibió el traspaso de la administración de los servicios de acogimiento de jóvenes y adolescentes de los centros de la ciudad de Barcelona por diferentes acuerdos de gobierno. El primer traspaso de varios servicios se hizo mediante el Acuerdo de Gobierno GOV/91/2008, de 27 de mayo de 2008. Posteriormente hubo 3 nuevos bloques de traspasos de servicios sociales especializados al Consorcio, que se formalizaron mediante el Acuerdo de Gobierno GOV/208/2010, de 16 de noviembre, el Acuerdo de Gobierno GOV/181/2013, de 17 de diciembre, y el Acuerdo de Gobierno GOV/170/2014, de 9 de diciembre. Durante el período de fiscalización se traspasaron 10 centros más al CSSBcn, en virtud del Acuerdo de Gobierno GOV/109/2017, de 25 de julio, con efectos a partir del ejercicio 2018.

1.3. ACTIVIDAD Y SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LOS CENTROS DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

1.3.1. Actividad

Las medidas protectoras activadas por la DGAIA para la protección de la infancia y la adolescencia en riesgo de marginación social implican el acogimiento en familia, el acogimiento en centro residencial, o bien otras medidas.

El número de expedientes relativos a la atención a niños y adolescentes abiertos por la DGAIA, por tipologías y por los años del período de fiscalización, se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Expedientes abiertos a finales de año según el tipo de servicio

Tipo de intervención	2016	2017	2018	2019	2020
Expedientes con medida protectora	6.927	7.449	9.590	9.387	7.893
Desamparo con medida cautelar (con separación del núcleo familiar)	722	1.025	2.706	2.152	1.318
Tutela	6.132	6.353	6.797	7.158	6.503
Guarda	73	71	87	77	72
Otros expedientes	6.869	7.891	8.672	8.951	8.591
Informativo	466	611	547	485	483
Riesgo grave, con intervención abierta de un equipo de atención a la infancia y la adolescencia	5.399	6.037	6.846	6.948	6.518
Desamparo sin medida cautelar (sin separación del núcleo familiar)	1.004	1.243	1.279	1.518	1.590
Total expedientes	13.796	15.340	18.262	18.338	16.484

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

La tipología de los servicios de medida protectora de acogimiento residencial de niños y adolescentes que presta la DGAIA, objeto de fiscalización, que corresponden a los expedientes con medida protectora, son los siguientes:

- Centro de acogida: Servicio residencial de estancia limitada y transitoria que tiene por objeto la atención, la observación y el diagnóstico de la situación o del riesgo de desamparo de menores respecto a sus familiares, a fin de elaborar la correspondiente propuesta de medida, cuando es imposible o no conveniente realizar el estudio en el territorio.
- Centro residencial de acción educativa: Servicio de acogimiento residencial para la guarda y educación de sus usuarios, donde residen temporalmente con la medida administrativa de acogimiento simple en institución. La población destinataria va de 0 a 17 años.
- Piso asistido de 16 a 18 años: Servicio de vivienda de carácter asistencial y educativo para jóvenes entre 16 y 18 años con medida de acogimiento simple en institución, para los cuales se considera necesario iniciar un proceso de desinternamiento progresivo para que lleguen a la mayoría de edad con la capacidad suficiente para obtener la integración social, aunque se les mantiene la tutela y el control por parte de la DGAIA. A partir del año 2018 este servicio se amplió a menores de edad extranjeros recién llegados sin referentes familiares ya en Cataluña.
- Centro residencial de educación intensiva (CREI): Servicio residencial de acogimiento de estancia limitada que dispone de medidas estructurales de protección, para la guarda y la educación de sus usuarios, tutelados por la DGAIA, y que tiene como objetivo dar

respuesta educativa y asistencial a adolescentes y jóvenes que presentan alteraciones conductuales y que requieren de unos sistemas de educación intensiva. El servicio se puede complementar con unidades específicas para los menores que presentan un rechazo manifiesto y notorio a las medidas residenciales de protección. La población destinataria va de 12 a 18 años.

- Casas de niños, servicio residencial temporal: Son viviendas configuradas como familiares con un espacio suficiente que permita una intervención personalizada dentro de un entorno naturalizado. Los destinatarios son niños o jóvenes de 4 a 18 años en situación de riesgo o desamparo y con familias con un pronóstico elevado de recuperabilidad.
- Itinerarios de protección individualizados (IPI): Servicio creado en 2016 destinado a proteger adolescentes y jóvenes tutelados por la DGAIA mayores de 16 años con riesgo de exclusión social al cumplir la mayoría de edad. Se les ofrece acompañamiento en la inserción laboral y vivienda para garantizarles una preparación progresiva para la independencia personal, de acuerdo con las necesidades formativas y de integración social y laboral de cada adolescente. Se define como un servicio técnico especializado, alternativo al acogimiento residencial, que tiene por objeto acompañar a jóvenes tutelados de 16 y 17 años en su proceso de autonomía y emancipación.
- Servicio de acompañamiento a jóvenes tutelados y extutelados (SAEJ): Servicio destinado a prevenir y/o paliar la situación de riesgo de jóvenes entre 16 y 20 años, tutelados y extutelados, procurando su integración sociolaboral y fomentando su autonomía y emancipación.
- Servicio de primera acogida y atención integral: Servicio creado en 2018 que proporciona una primera acogida, ofreciendo acogimiento, información, asistencia integral y manutención a menores de edad extranjeros recién llegados sin referentes familiares ya en Cataluña. La población destinataria son adolescentes de 14 a 18 años.
- Servicio de protección de emergencia: Servicio creado en 2018 que proporciona acogimiento, manutención, primera atención de salud, información, atención psicológica y soporte jurídico a personas menores de edad extranjeras no acompañadas recién llegadas a Cataluña, y que realiza un primer análisis del proyecto migratorio y la valoración y derivación hacia los otros servicios comunitarios o del resto del sistema de protección. Los destinatarios son adolescentes de 14 a 18 años.
- Servicio de dispositivo de atención inmediata: Servicio creado en 2019 que proporciona una atención inmediata durante el proceso de identificación y asignación de recurso de protección, y procura información, asistencia y manutención a menores de edad extranjeros recién llegados sin referentes familiares ya en Cataluña.

Los expedientes abiertos, de niños y adolescentes, con medida protectora, detallados por tipo de acogimiento, durante los años del período fiscalizado, son los siguientes:

Cuadro 3. Expedientes abiertos con medida protectora según el tipo de acogimiento. Ejercicios 2016-2020

Tipo de acogimiento	2016	2017	2018	2019	2020
Acogimiento en familia (a)	3.785	3.785	3.742	3.669	3.633
Acogimiento en centro residencial	2.975	3.487	5.681	5.677	4.246
Centro de acogida	632	778	783	643	515
Centro residencial de acción educativa	1.864	1.892	1.906	1.913	1.833
Piso asistido 16 a 18 años		118	79	55	56
Centro residencial de educación intensiva	93	129	145	142	133
Casas de niños (plazas residenciales)	65	55	62	61	69
Itinerarios de protección individualizados	78	120	170	190	189
Centro de primera acogida (adolescentes extranjeros sin referentes familiares)		208			
Servicio de primera acogida y atención integral (adolescentes extranjeros sin referentes familiares)			1.607	1.672	874
Servicio de protección de emergencia (adolescentes extranjeros sin referentes familiares)			439	532	280
Servicio temporal y ampliaciones de Centro de acogida (adolescentes extranjeros sin referentes familiares)			109	85	
Piso asistido 16 a 18 años (adolescentes extranjeros sin referentes familiares)			200	263	185
Otras tipologías de recurso (b)	243	187	181	121	112
Otras medidas (c)	167	177	167	41	14
Total	6.927	7.449	9.590	9.387	7.893

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de Sini@.

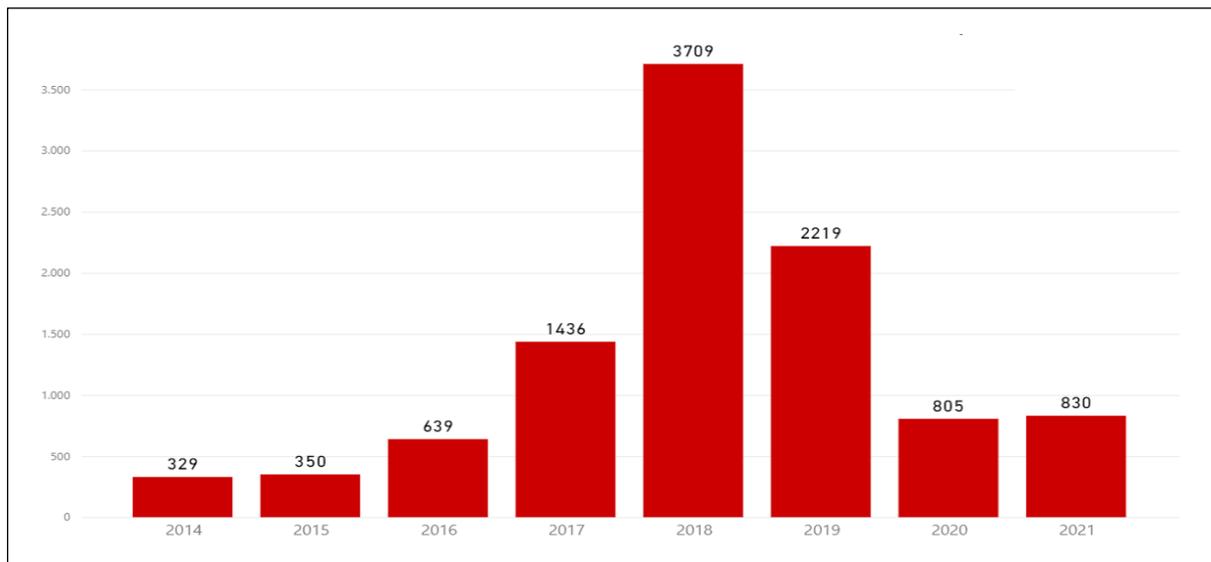
Notas:

- (a) Incluye el acogimiento en familia ajena; acogimiento preadoptivo y acogimiento en familia extensa.
- (b) Incluye el servicio de acompañamiento para jóvenes tutelados y extutelados, centros de discapacitados, centros maternos y centros terapéuticos.
- (c) Incluye medidas provisionales y niños no presentes (hospitales, Justicia juvenil, etc.).

Durante el período analizado, la actividad llevada a cabo por estos servicios se vio afectada por la llegada de jóvenes migrantes solos, tal y como se desprende del incremento del número de acogidas en centros residenciales (véase el cuadro 3). Según los datos de la DGAIA, el número de expedientes abiertos para atender a adolescentes extranjeros sin referentes familiares fue de 208 en 2017, de 2.355 en 2018, de 2.552 en 2019 y de 1.339 en 2020.

Los datos de las llegadas de jóvenes menores de edad migrantes sin referentes familiares en Cataluña durante los años 2014-2021 son los siguientes:

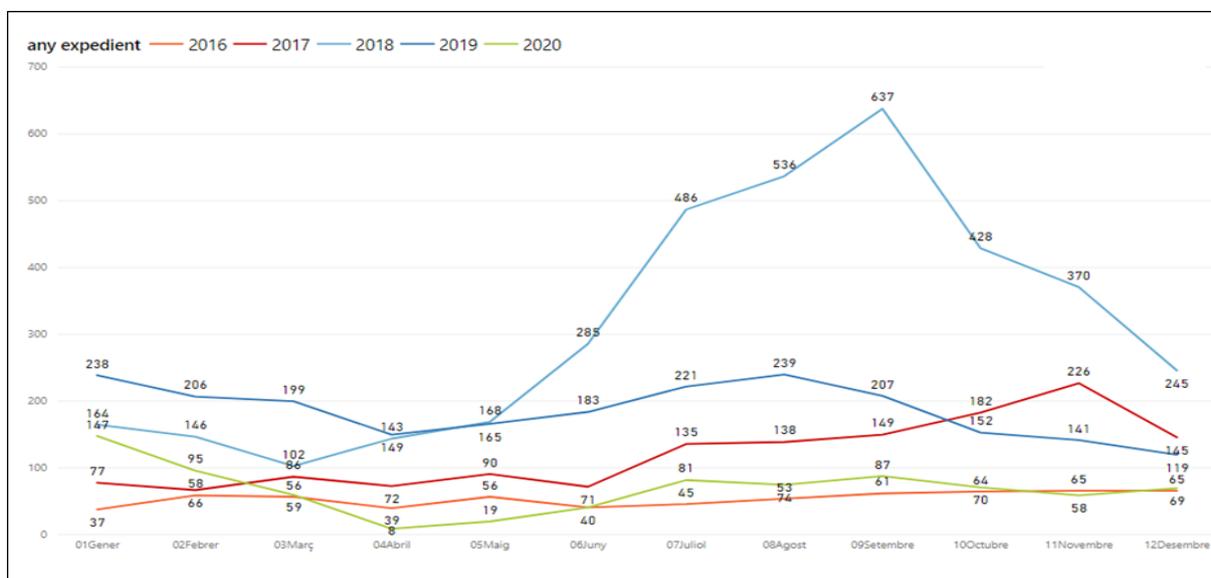
Gráfico 1. Llegadas anuales de jóvenes menores de edad migrantes sin referentes familiares en Cataluña



Fuente: Documentación facilitada por la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia

Los datos de las llegadas mensuales a Cataluña de jóvenes migrantes solos menores de edad durante el período 2016-2020 son los siguientes:

Gráfico 2. Llegadas mensuales a Cataluña de jóvenes migrantes solos menores de edad



Fuente: Documentación facilitada por la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

Por lo tanto, en el período fiscalizado se evidencia un aumento de la necesidad de servicios por la llegada de estos jóvenes migrantes menores de edad sin familia acompañante, en especial a partir del segundo semestre de 2017. Este fue el motivo para incorporar nuevos servicios, encuadrados en los servicios experimentales previstos en la CSS: servicio experimental de primera acogida y atención integral, servicio de protección de emergencia y dispositivos de acción inmediata.

Las cifras de expedientes con medidas protectoras en Cataluña de los cuadros anteriores no coinciden exactamente con las cifras procedentes del sistema de información y gestión en infancia y adolescencia (Sini@) (véase el apartado 1.3.2), pero las diferencias son irrelevantes a efectos de visualizar la carga por territorio y la evolución de la situación durante el período fiscalizado.

El número de expedientes de acogimiento en centro residencial por servicio territorial vigentes a 31 de diciembre de los años 2016-2020 se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Expedientes de acogimiento en centro residencial a final de ejercicio por servicio territorial

Servicio territorial	2016	2017	2018	2019	2020
Barcelona ciudad	710	847	985	900	605
Barcelona metropolitana	517	541	906	820	570
Barcelona comarcas	883	1.062	1.542	1.710	1.277
Girona	282	331	561	554	452
Lleida	189	235	546	628	525
Tarragona	281	309	705	618	541
Terres de l'Ebre	113	162	436	447	276
Total expedientes	2.975	3.487	5.681	5.677	4.246

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

1.3.2. Sistema de información y gestión en infancia y adolescencia

El Sistema de información y gestión en infancia y adolescencia (Sini@) es la aplicación para tramitar, comunicar e informar de los datos relativos a las actuaciones y medidas de intervención en lo referente a la infancia y la adolescencia. La creación de este sistema se establece en el artículo 25 de la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia.

En este sistema es donde se gestionan todos los expedientes (informativos, de riesgo, de desamparo, de tutela, de guarda y asistenciales), relativos a niños y adolescentes. En la aplicación constan los actos administrativos y jurídicos y los procedimientos judiciales y las medidas de protección que se aplican a cada uno de los niños o adolescentes que están bajo la tutela de la DGAIA.

En el Sini@ consta la gestión de las prestaciones por acogimiento en familia extensa, ajena, de jóvenes extutelados y de riesgo y el resto de los recursos residenciales. Constan también los datos identificativos del recurso y de la entidad gestora y el listado de las personas atendidas en un determinado momento, y también el histórico de la ocupación y el histórico de denegaciones de ingreso.

Puede acceder a la aplicación Sini@ el personal de la DGAIA, el personal del CSSBcn y el personal de los centros que tienen adjudicados los servicios. El personal de los centros son los que comunican la situación de los niños o adolescentes en cuanto a su situación: estancia, salida, fuga,³ ingreso hospitalario u otras situaciones.

La aplicación Sini@ también es el sistema sobre el que se basa la validación de la DGAIA y el CSSBcn de la facturación sobre los servicios prestados que presentan los centros.

1.4. TRABAJOS DE CONTROL

Durante el período fiscalizado, la Intervención General de la Generalidad de Cataluña no ha realizado ningún informe, estudio o dictamen de control posterior sobre la contratación, adjudicación y seguimiento de la prestación del servicio de acogimiento de atención a la infancia y la adolescencia que gestionaba la DGAIA.

La Intervención General de la Generalidad ha emitido 2 informes de control financiero del CSSBcn correspondientes a los ejercicios 2017 y 2019, en los cuales ha analizado también la contratación de la prestación en centros públicos.

La institución del Síndic de Greuges de Cataluña realiza anualmente un informe sobre los derechos del niño. Dentro del amplio alcance de este informe se analiza el sistema de protección y de atención a la infancia y la adolescencia, en el que aparece configurado el acogimiento residencial. En el informe referente al año 2022 se incluyen recomendaciones y advertimientos en relación con el sistema de protección mencionado.⁴

2. CONCLUSIONES

La Sindicatura de Cuentas de Cataluña, en virtud de lo que dispone su ley de creación, de acuerdo con lo previsto en el Programa anual de actividades, de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de los órganos de control externo y con las normas internacionales de auditoría adaptadas al sector público, ha fiscalizado la contratación pública y la adjudicación a personas físicas o jurídicas privadas de la prestación del servicio de acogimiento a la infancia y la adolescencia, por la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia del Departamento de Derechos Sociales y por el Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona con el alcance y la metodología descritos en los apartados 1.1 y 4 de este informe, respectivamente.

3. Situación en la que el joven marcha del centro sin permiso por uno o más días.

4. El informe se puede encontrar publicado en la dirección electrónica: https://www.sindic.cat/site/unitFiles/9108/Informe%20anual%20infancia_2022_definitiu.pdf.

En este apartado se incluyen las observaciones más significativas que se han puesto de manifiesto durante el trabajo de fiscalización limitada realizado. Se presentan en apartados diferentes las observaciones que corresponden a los aspectos generales, las que corresponden a la DGAIA, las que corresponden al CSSBcn, y una última observación sobre los efectos jurídicos de una parte de las observaciones anteriores.

2.1. ASPECTOS GENERALES

1) Inscripción de los centros de acogimiento

Durante el período fiscalizado algunos centros donde se prestaron los servicios de acogimiento no constaban inscritos en el RESES o constaba una ocupación superior al número de plazas que figuraba en el RESES (véanse los apartados 4.3 y 4.5.2.1.a).

2) Contratación del servicio de itinerarios de protección individualizados

El servicio de IPI se empezó a contratar de acuerdo con el procedimiento de emergencia del Texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por el Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP), en 2016. En un inicio era para 40 jóvenes y posteriormente se incrementó a 40 jóvenes más.

Las características y las condiciones de la prestación del servicio no se determinaron de forma escrita hasta el mes de marzo de 2017, fecha de la publicación del pliego de cláusulas técnicas de la licitación del servicio.

La ampliación a 40 jóvenes más en octubre de 2016 se hizo también por el procedimiento de emergencia. En este caso, la Sindicatura cuestiona la utilización del argumento de la inmediatez en aquella adjudicación, puesto que el DTASF tenía constancia del incremento de las necesidades desde la contratación para los primeros 40 jóvenes.

Por otro lado, las sobreocupaciones de este servicio se pagaron al 125% del precio del módulo, en vez del 100% que se pagaba por otros servicios, sin que se justifique el motivo de este importe más elevado (véase el apartado 4.5.1.1.a).

3) Sobreocupación

Durante el período analizado, la llegada de menores migrantes sin acompañamiento incrementó las necesidades de plazas de acogimiento de los diferentes servicios que prestaban la DGAIA y el CSSBcn.

Este incremento de las necesidades se cubrió con la contratación de nuevos servicios por el procedimiento de emergencia, pero también con la sobreocupación de los servicios ya contratados. La sobreocupación consistió en prestar servicios a un número de menores superior al número de plazas contratadas o al número de plazas de la capacidad de los centros, lo que hizo empeorar las condiciones de la prestación del servicio de los centros contraviniendo la información del RESES y las condiciones de la adjudicación del servicio, ya que significaba una ampliación del número de las plazas registradas y de las contratadas (véanse los apartados 4.4.1, 4.5.1.2.c, 4.5.2.1.g, 4.5.2.2.b y 4.5.3.2.c).

2.2. DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

4) Formalización de las prórrogas

Todos los documentos de prórroga del ejercicio 2017 de la muestra fiscalizada se firmaron entre los meses de abril y mayo de ese año. En el año 2018 la DGAIA prorrogó 181 contratos correspondientes a servicios contratados en ejercicios anteriores, de los cuales con 112 no se firmó ningún documento de la prórroga, aunque se siguieron prestando los servicios durante todo el año.

Por otro lado, 2 de las prórrogas de la muestra fiscalizada del año 2018 se firmaron en julio y septiembre de ese año, una vez finalizado el período del contrato o de la prórroga anterior, en contra de lo que determina el artículo 29.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP)⁵ (véanse los apartados 4.5.2.1.d y 4.5.3.1.b).

5) Modificaciones incluidas en los documentos de las prórrogas del año 2017

Todas las prórrogas formalizadas en 2017 de los CA, CREI y CRAE incluyeron modificaciones del régimen económico en relación con el régimen de las plazas no ocupadas y de las plazas por sobreocupación. Estas modificaciones del régimen económico se habían acordado, previamente, con la Federación de Entidades de Atención y de Educación a la Infancia y la Adolescencia (FEDAIA).

Estas modificaciones supusieron una alteración significativa de los contratos originales. Por lo tanto, habría sido necesario hacer una nueva licitación de estos servicios (véase el apartado 4.5.2.1.e).

5. En este sentido se manifiesta la Sentencia 136/2022, de 4 de febrero, del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 3.ª).

6) Gasto reconocido

El gasto reconocido de 5 de los 10 centros de la muestra fiscalizada contratados por la DGAIA durante el ejercicio 2016 superó el importe de las adjudicaciones en 774.283 € (véase el apartado 4.5.1.1.b).

En el año 2017, el gasto reconocido por 9 de los 13 centros de la muestra analizada superó el importe del gasto adjudicado en 5,26 M€ (véase el apartado 4.5.2.1.f).

En el año 2018, el gasto reconocido por 21 de los 57 centros de la muestra analizada superó el gasto contratado en 11,80 M€ (véase el apartado 4.5.3.1.c).⁶

7) Comunicación y toma en consideración del Gobierno

Dada la falta de formalización o el retraso en la formalización de las prórrogas de los contratos de los servicios prestados por las entidades, la facturación de estos servicios no tenía cobertura legal para el reconocimiento del gasto.

Para poder pagar este gasto, la DGAIA tuvo que tramitar distintas comunicaciones al Gobierno para que quedara enterado del reconocimiento extrajudicial del crédito. Esta práctica la utilizó la DGAIA para reconocer parte del gasto de los ejercicios 2017, 2018, 2019 y 2020.

Las comunicaciones se hicieron antes del inicio del ejercicio o dentro del año al que correspondía el gasto. El importe del gasto que incluían las comunicaciones era por el gasto previsto para todo el ejercicio por cada uno de los proveedores de los servicios, independientemente de que después se formalizase o no la prórroga (véanse los apartados 4.5.2.1.b, 4.5.3.1.a, 4.5.4.1.e y 4.5.5.1.e).

Tal y como ponen de manifiesto los informes de la Intervención General de la Generalidad que acompañaban los expedientes del reconocimiento extrajudicial de los créditos, la falta de tramitación de las prórrogas podía ser motivo para incurrir en un supuesto de responsabilidad establecido por el artículo 84, letra c, del TRLFPC y en la disposición adicional vigesimooctava de la LCSP.

Los informes de la Intervención General de la Generalidad de los años 2017 y 2018 también recomendaban que para evitar las situaciones descritas era necesario analizar los procedimientos empleados en la tramitación de las prestaciones de los servicios sociales para hacerlos ágiles y eficientes. Era necesario, pues, revisar los pliegos de cláusulas administrativas y técnicas para adaptarlos a las previsiones de las disposiciones adicionales trigésima tercera y cuadragésima séptima de la LCSP, que trata sobre los principios aplicables a los contratos de concesión de servicios de carácter social, entre otros.

6. Observación modificada a raíz de la alegación número 20 presentada por el Departamento de Derechos Sociales.

En este sentido, la Orden TSF/9/2019, de 22 de enero, de convocatoria para la acreditación de entidades proveedoras de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública y para la provisión de servicios sociales del ámbito de la atención a la infancia y la adolescencia (Orden TSF/9/2019) y la Orden TSF/40/2020, de 15 de abril, de convocatoria para la acreditación de entidades proveedoras de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública y para la provisión de servicios sociales del ámbito de la atención a la infancia y la adolescencia (Orden TSF/40/2020), comportaron un cambio de régimen jurídico y una simplificación de la tramitación de la contratación de estos servicios a partir de la adaptación y acreditación de los centros, pero, con todo, en aquellos 2 años la DGAIA continuó prestando servicios en centros con los cuales no tenía formalizada la contratación y tuvo que tramitar expedientes de reconocimiento extrajudicial de los créditos.

8) Resolución de la consejera de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias

En la comunicación y puesta en consideración del Gobierno del año 2017 se incluyó una nota que preveía que las concreciones y omisiones que pudiera haber en ese documento podrían ser solucionadas mediante una resolución de la consejera de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias.

Un día después de la fecha de la toma en conocimiento del Gobierno del mencionado documento, la consejera emitió una resolución por la cual quedaba enterada de la deuda adicional contraída por la DGAIA correspondiente al gasto de 153 centros por 86,62 M€ más.

La Sindicatura considera que la resolución de la consejera sobrepasa el concepto de concreción u omisión que permitía el Acuerdo del Gobierno (véase el apartado 4.5.2.1.c).

9) Procedimiento de encargo de emergencia

La tramitación de la contratación de servicios por el procedimiento de emergencia estaba regulada por el artículo 113 del TRLCSP y el artículo 120 de la LCSP. A partir del año 2019, el artículo 15 de la Orden TSF/9/2019 y de la Orden TSF/40/2020, regularon la declaración de emergencia mediante la cual la DGAIA podía encargar la provisión de un servicio a una entidad por un procedimiento muy similar al de emergencia anterior.

Tanto el TRLCSP como la LCSP establecían que la contratación mediante el procedimiento de emergencia estaba justificada cuando la Administración tuviese que actuar de modo inmediato a causa de hechos catastróficos, de situaciones que supusieran un peligro grave o de necesidades que afectasen a la defensa nacional. Las órdenes TSF/9/2019 y TSF/40/2020 establecen la excepcionalidad de la tramitación de las resoluciones de emergencia.

Según la información facilitada por la DGAIA, en 2016 se contrató 1 centro por el procedimiento de emergencia; en 2017 se contrataron 30; en 2018, 123; en 2019, ya con la regulación de la declaración de emergencia, se contrataron 106 centros por este procedimiento, y en el año 2020, 32.

Según la documentación revisada, el motivo para realizar esta contratación de emergencia fue el incremento de llegadas de jóvenes migrantes sin acompañamiento familiar, la reiteración de las prórrogas del presupuesto, la falta de recursos suficientes y, en concreto, para el año 2018, la aplicación del artículo 155 de la Constitución.

La Sindicatura considera que durante los años 2017 y 2018 no se dio ninguno de los motivos recogidos en las leyes de contratos para utilizar reiteradamente el procedimiento de emergencia, y que durante los años 2019 y 2020 se sobrepasó con creces la excepcionalidad que determinaban las órdenes TSF/9/2019 y TSF/40/2020.

En cualquier caso, el incremento de llegadas de jóvenes migrantes fue de forma progresiva desde el año 2016 y, por lo tanto, si bien en un inicio podía ser necesaria la emergencia, a partir del año 2017 se debería haber utilizado el procedimiento de urgencia que disminuye los plazos de la adjudicación, pero bajo los principios de publicidad y concurrencia (véanse los apartados 4.4, 4.5.3.1.d, 4.5.3.1.e, 4.5.4.1.a, 4.5.5.1.d).⁷

10) Período de vigencia de la adaptación de los centros

La Orden TSF/40/2020 estableció que la vigencia de la adaptación de los centros que no realizaban servicios experimentales sería de 4 años, prorrogables tácitamente por períodos de 2 años. Para los servicios experimentales, la vigencia era de 1 año, prorrogable expresamente por períodos de 1 año.

Sin embargo, las resoluciones de adaptación del año 2020 establecieron en 5 años la vigencia de todos los servicios no experimentales y de 1 servicio experimental (véase el apartado 4.5.5.1.a).

Por otro lado, de acuerdo con la Orden TSF/9/2019, las resoluciones de adaptación de los centros que prestaron servicios de IPI, de primera acogida y atención integral a los adolescentes y de protección de emergencia tenían una vigencia de 1 año, prorrogable expresamente por períodos de 1 año, hasta un máximo de 10.⁸

11) Servicios prestados por centros no acreditados

Durante 2020 continuaron prestando el servicio 9 centros que durante 2019 no solicitaron la adaptación establecida en la Orden TSF/9/2019 y prestaron el servicio sin ningún documento administrativo que lo regulase y que tampoco habían solicitado la adaptación prevista en la Orden TSF/40/2020.

7. Observación modificada a raíz de la alegación número 31 presentada por el Departamento de Derechos Sociales.

8. Observación modificada a raíz de la alegación número 29 presentada por el Departamento de Derechos Sociales.

De acuerdo con el punto 7 de la disposición adicional primera de la Orden TSF/9/2019, había que seguir prestando los servicios de estos centros, pero no podían ser objeto de prórroga, y, por lo tanto, no se podían prestar más allá del año 2019 (véase el apartado 4.5.5.1.f).

12) Servicios prestados por procedimiento de emergencia de forma consecutiva

Durante el año 2019 se instrumentalizó la prestación de un servicio a partir de una provisión de emergencia. De acuerdo con la Orden TSF/9/2019, la provisión de emergencia debía regularizarse en la siguiente convocatoria.

Sin embargo, en el año 2020 se volvió a realizar una provisión de emergencia para este servicio (véase el apartado 4.5.5.1.g).

2.3. CONSORCIO DE SERVICIOS SOCIALES DE BARCELONA

13) Formalización de las prórrogas

Durante el período fiscalizado el CSSBcn no formalizó en ningún documento administrativo una parte de las prórrogas anuales de los contratos adjudicados a las entidades prestadoras de los servicios de acogimiento a la infancia y la adolescencia de la ciudad de Barcelona.

Durante el ejercicio 2016 se prestaron servicios sin prórroga expresa en 15 centros (véase el apartado 4.5.1.2.a).

El CSSBcn no ha facilitado a la Sindicatura los documentos de prórroga de 4 de los 6 centros de la muestra fiscalizada del año 2017. Sin embargo, el 20 de agosto de 2018, el consejero del DTASF acordó convalidar, con efectos retroactivos desde su formulación, los documentos de prórroga del año 2017 que, según el acuerdo, había firmado el gerente del CSSBcn sin competencia para hacerlo. En esta relación constaban los centros de los cuales el Consorcio no ha facilitado a la Sindicatura el documento de la prórroga (véase el apartado 4.5.2.2.a).

El CSSBcn no ha facilitado a la Sindicatura el documento de prórroga de 1 servicio de la muestra fiscalizada prestados en el año 2018 (véase el apartado 4.5.3.2.a).

La falta de formalización de las prórrogas hace imposible tener constancia de los servicios prestados en ese año y del importe del gasto autorizado.

Por otro lado, en los documentos aprobados por los órganos superiores del Consorcio, el consejero y el Consejo de Gobierno, de 20 de agosto de 2018 y de 10 de mayo de 2019, consta información contradictoria respecto a la tramitación del documento de prórroga de algún centro (véase el apartado 4.5.3.2.a).

14) Fecha de formalización de las prórrogas

Todos los documentos de prórroga revisados en el proceso de fiscalización de los centros de la muestra se formalizaron en una fecha posterior al 31 de diciembre del año anterior, fecha en que finalizaba la vigencia del contrato o de la prórroga anterior (véanse los apartados 4.5.1.2.a, 4.5.2.2.a, 4.5.3.2.a y 4.5.5.2.a).

15) Gastos pagados

En el año 2016, el gasto de 15 centros se reconoció sin tener formalizada la prórroga del ejercicio. La entidad tampoco tramitó ningún expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito. Por lo tanto, el gasto contabilizado de estos centros no tenía ningún amparo formal para poder ser reconocido en el presupuesto (véase el apartado 4.5.1.2.b).

Por otro lado, los pagos de las obligaciones efectuadas durante el año 2018 se hicieron sin que, en ese momento, tuvieran un instrumento jurídico válido vigente que los soportase. Estos pagos se incluyeron en el expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito de 19 de mayo de 2019.

El anexo de este acuerdo recoge 2 relaciones: la primera correspondiente a los pagos realizados durante 2018 sin contrato, por 19,58 M€, de los cuales 19,00 M€ correspondían a centros para jóvenes y adolescentes, y la segunda correspondiente a los pagos realizados con contrato, sin la prórroga de 2018 firmada, por 22,64 M€, de los cuales 20,43 correspondían a centros para jóvenes y adolescentes (véase el apartado 4.5.3.2.d).

Las irregularidades descritas en este apartado podrían dar lugar a hechos perseguibles administrativa y judicialmente. Esta afirmación se hace con todas las reservas y poniendo de manifiesto que solo se hace respecto a la posible existencia de indicios, ya que la apreciación únicamente corresponde a la jurisdicción competente.

En este sentido, la convalidación de los actos de omisión del trámite preceptivo de fiscalización de un expediente o el reconocimiento extrajudicial de un crédito no exime de las posibles responsabilidades en las que hayan podido incurrir los funcionarios y autoridades públicas por razón de su participación en los hechos, de acuerdo con los artículos 83 y 84 del TRLFPC.

16) Contratos formalizados

En el año 2018 el CSSBcn volvió a adjudicar 5 servicios a los mismos adjudicatarios que ya prestaban el servicio. Aunque la incoación de los expedientes de contratación se inició en los meses de febrero y junio de ese año, los contratos con los 5 proveedores no se firmaron hasta el 20 de diciembre, con vigencia hasta el 31 de diciembre del mismo año.

La Sindicatura desconoce el motivo de la demora de la firma del documento contractual (véase el apartado 4.5.3.2.b).

En lo referente a los años 2019 y 2020, la Sindicatura no tiene constancia de ninguna actuación por parte del CSSBcn tendente a aplicar lo que determinaban las órdenes TSF/9/2019 y TSF/40/2020 en cuanto a la adaptación de los centros que ya prestaban los servicios. Algunos de los centros de la ciudad de Barcelona solicitaron la adaptación del servicio que prestaban al DTASF. El departamento les denegó la solicitud de adaptación por el hecho de que, según las resoluciones, aquellos centros no correspondían al ámbito de aplicación de las órdenes al haber sido traspasados al Consorcio.

La Sindicatura considera que el DTASF era competente para conceder la adaptación de la prestación de servicios a los centros que lo solicitasen y cumplieran los requisitos establecidos, independientemente de que fueran gestionados por la DGAIA o por el CSSBcn (véase el apartado 4.5.4.2.a).

17) Gasto reconocido

En el año 2017, el gasto contratado al centro 6 de la muestra fiscalizada, único centro de la muestra sobre el cual se ha obtenido información, fue de 1,32 M€, mientras que el importe facturado por el mismo período fue de 1,66 M€ (véase el apartado 4.5.2.2.b).

En el año 2018 el gasto reconocido por encima de los importes adjudicados correspondiente a 5 de los 6 centros de la muestra fiscalizada fue de 7,24 M€ (véase el apartado 4.5.3.2.c).

En el año 2019, el gasto reconocido por encima de los importes adjudicados correspondiente a los 6 centros de la muestra fue de 1,46 M€ (véase el apartado 4.5.4.2.b).

En el año 2020, el gasto reconocido por encima de los importes adjudicados de 4 de los 6 centros de la muestra fue de 1,31 M€ (véase el apartado 4.5.5.2.b).

2.4. EFECTOS JURÍDICOS

18) Efectos jurídicos de la no formalización de las prórrogas

La no formalización de forma expresa de las prórrogas antes de finalizar el período de vigencia establecido en el contrato inicial o en la prórroga del ejercicio anterior conduce a la extinción del contrato, puesto que la extensión del plazo de vigencia de un contrato no tiene carácter automático, sino que se necesita un acuerdo expreso antes de la finalización del plazo inicialmente previsto, debido a la prohibición legal de las prórrogas tácitas o no documentadas.

La consecuencia jurídica de no haber formalizado las prórrogas de los contratos es que las prestaciones que se hubiesen continuado llevando a cabo no tendrían amparo legal en ningún acto o negocio jurídico. La infracción de la prohibición de prórrogas tácitas es una situación que, de acuerdo con la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora, se ha equiparado a una contratación prescindiendo total y absolutamente del procedimiento, de acuerdo con

el artículo 47.1.e de la Ley del Estado 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPACAP), lo cual determina la nulidad del acto tácito.

Ante esto, la vía procedente es la revisión de oficio, sin perjuicio que se pueda optar también por tramitar por la vía de la responsabilidad patrimonial. Así, lo que hay que abonar en estos casos para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración es el valor de la prestación efectuada, y en ningún caso el beneficio industrial, el cual se debe reconocer, si procede, en la vía indemnizatoria de los daños y perjuicios originados por la parte culpable, que puede ser objeto del mismo procedimiento de revisión de oficio.

De acuerdo con los anteriores argumentos, las entidades que prestaban servicios de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública en el momento de entrada en vigor de las órdenes TSF/9/2019 y TSF/40/2020 no lo hacían en virtud de ningún contrato o instrumento jurídico vigente y, por lo tanto, no se podían acoger tampoco al régimen jurídico que regula el artículo 3.1.b en relación con la disposición adicional primera de dichas órdenes.

En consecuencia, las mencionadas entidades no podían quedarse adaptadas como entidades proveedoras de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública, puesto que no prestaban el servicio en virtud de ningún contrato, resolución o instrumento jurídico vigente, y no disfrutaban de las circunstancias que habilitaban legalmente la prestación del servicio ni de los requisitos habilitadores al quedar acreditadas de acuerdo con el nuevo régimen normativo.

Así, pues, las resoluciones de adaptación dictadas durante los años 2019 y 2020 al amparo del artículo 3 y la disposición adicional primera de las órdenes TSF/9/2019 y TSF/40/2020, respectivamente, serían también constitutivas de nulidad de pleno derecho, de acuerdo con el artículo 47.1 letra f de la LPACAP, ya que constituyen actos administrativos contrarios al ordenamiento jurídico por los cuales se adquieren facultades o derechos cuando no tienen los requisitos esenciales para su adquisición. Ante esto, será necesario someter las resoluciones también al procedimiento de revisión de oficio (véase el apartado 4.6).

3. RECOMENDACIONES

A continuación, se incluyen las recomendaciones que se consideran pertinentes como resultado del trabajo de fiscalización realizado.

1) Establecimiento de los precios de los módulos

La Orden TSF/218/2020, de 16 de diciembre, para la provisión de los servicios de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública, establece las condiciones funcionales y materiales de los servicios para que, de acuerdo con los principios de publicidad, libre concurrencia y

no discriminación, todas las entidades de servicios sociales privadas interesadas puedan concurrir libremente en las mismas condiciones al prestar, con financiación pública, los servicios de la cartera de servicios sociales.

En lo referente al régimen económico de los servicios de acogimiento y atención a la infancia y la adolescencia, la Orden establece que la contraprestación económica que la DGAIA abonará para la prestación del servicio se fijará en cada convocatoria pública de provisión de los servicios sociales a partir de un módulo base por día y joven.

La DGAIA no ha facilitado a la Sindicatura ningún estudio económico elaborado por este órgano sobre los costes de los servicios de acogimiento y, por lo tanto, se desconoce si existe la correspondencia necesaria entre los costes de los servicios y el establecimiento de estos módulos base por día y joven.

Por lo tanto, se recomienda que, la DGAIA, dentro del marco de la planificación de los servicios, haga un estudio de las necesidades para que los recursos con los que actúa permitan cubrir todas las necesidades y eliminar las sobreocupaciones de los servicios, así como hacer los estudios económicos de los costes de los servicios antes de la fijación de la contraprestación económica a satisfacer por la Administración, para que los precios de los módulos se adecuen lo máximo posible a los costes a soportar por los proveedores de los servicios más el beneficio empresarial que corresponda (véase el apartado 4.1).

2) Identificación de los jóvenes en la facturación de los centros

Los centros llevan a cabo la facturación por los servicios prestados a los niños y adolescentes de forma nominativa a partir del nombre del menor. En el trabajo de fiscalización se han puesto de manifiesto errores en la identificación de menores por incorrecciones en la introducción de los datos, hecho que dificulta el cumplimiento de la normativa de protección de los datos personales.

Para evitar estas incorrecciones habría que utilizar un número identificador de cada menor para todos los procesos administrativos, que, para los jóvenes migrantes, podría ser el número identificador que los cuerpos de seguridad conceden a cada uno de ellos, y para el resto, el número del documento nacional de identidad. Para homogeneizar la identificación, se podría crear un registro propio de la DGAIA con un identificador para cada menor (véase el apartado 4.5.1.1.c).

3) Procedimientos de tramitación de las prestaciones de servicios sociales

Tal y como se ha puesto de manifiesto en las anteriores observaciones, la mayoría de las prórrogas del período fiscalizado no se formalizaron o se formalizaron una vez pasado el

plazo para hacerlo. Este hecho comportó tener que tramitar una parte importante del gasto mediante reconocimientos extrajudiciales de créditos.

Los informes de la Intervención General de la Generalidad que acompañan los expedientes del reconocimiento extrajudicial de créditos ponían de manifiesto, entre otros aspectos, las consideraciones del carácter imprescindible de los servicios prestados y que era necesario evitar el enriquecimiento injusto de la Administración. También recomendaban que, para evitar las situaciones descritas, se analicen los procedimientos empleados en la tramitación de las prestaciones de los servicios sociales, con la finalidad de hacerlos más ágiles y eficientes.

En este sentido, las órdenes TSF/9/2019 y TSF/40/2020 significaron una simplificación de los trámites, aunque todavía, durante los años 2019 y 2020, tanto la DGAIA como el CSSBcn continuaron proveyendo algunos servicios con centros con los que no tenían formalizada la relación. La Sindicatura recomienda continuar con el proceso de regularización iniciado con dichas órdenes.

4) Identificación de los centros

En mucha de la documentación analizada las entidades y centros prestadores de los servicios aparecen con nombres o códigos de identificación diferentes, de modo que se hace difícil el seguimiento y control de la ejecución del contrato de cada servicio.

Para poder identificar fácilmente a la entidad y al centro prestador del servicio en toda la documentación que genera la administración de la atención a la infancia y la adolescencia se recomienda que se utilice un código único para cada centro en toda la documentación que se genere. Este código único podría ser el número de registro del RESES (véase el apartado 4.5.4.1.c).

5) Documento de solicitud de adaptación

A partir de las órdenes TSF/9/2019 y TSF/40/2020 los proveedores, para obtener la adaptación y la acreditación de los servicios, deben hacer una solicitud mediante el formulario que consta en el portal de la DGAIA.

Independientemente de la información que conste en el portal, en el documento impreso de esta solicitud no aparece ninguna fecha de la solicitud. El redactado de las mencionadas órdenes establece una fecha límite para presentar la solicitud de adaptación.

La Sindicatura considera que para poder determinar la adecuación de las solicitudes a la normativa sería necesario incorporar esta fecha al documento impreso (véase el apartado 4.5.4.1.d).

4. FISCALIZACIÓN REALIZADA

4.1. GASTOS Y PRECIOS DE LOS MÓDULOS

De acuerdo con el artículo 3 de la CSS, las prestaciones sociales están financiadas por las administraciones públicas, en los términos previstos en la LSS, que en el artículo 59 identifica como fuentes de financiación las siguientes:

- Las aportaciones de los presupuestos de la Generalidad
- Las aportaciones finalistas de los presupuestos del Estado
- Las aportaciones de los presupuestos de los ayuntamientos y de otros entes locales
- Las herencias intestadas, si corresponde heredar a la Generalidad
- Las obras sociales de las cajas de ahorros
- Las aportaciones de otras entidades privadas y las de los usuarios

Los ingresos constan contabilizados de forma conjunta con el resto de ingresos de la Administración de la Generalidad de Cataluña.

En cuanto a los gastos de los centros concertados y de gestión delegada, el total de obligaciones reconocidas por la DGAIA registradas en el capítulo 2 durante el período 2016-2020, en relación con la atención a la infancia y la adolescencia, son las siguientes:

Cuadro 5. Obligaciones reconocidas por la DGAIA relativas a la infancia y la adolescencia durante el período 2016-2020

Descripción	2016	2017	2018	2019	2020
Programa 317J, Área de apoyo a los jóvenes tutelados y extutelados	6.638	5.247	7.132	17.886	31.773
Centros concertados	5.448	4.238	6.144	16.855	30.995
Centros y servicios en gestión delegada	1.190	1.009	988	1.031	778
Programa 318, Atención a la infancia y la adolescencia	89.066	98.844	141.390	202.891	187.885
Centros concertados	75.466	83.726	114.461	181.274	165.859
Centros en gestión delegada	13.599	15.117	26.929	21.617	22.026
Total obligaciones reconocidas	95.703	104.091	148.523	220.777	219.658

Importes en miles de euros.

Fuente: Cuenta general de la Generalidad de los ejercicios 2016-2020.

Los centros concertados son aquellos centros de titularidad no pública en los cuales el servicio lo prestan terceros, con financiación, acceso y control público. Los centros en gestión delegada son centros de titularidad pública en los que el servicio se presta a través de terceros, en los términos y las condiciones que encomienda la administración pública titular del servicio.

Las obligaciones reconocidas de los centros de acogimiento que prestaron servicios por cuenta del CSSBcn fueron las siguientes:

Cuadro 6. Obligaciones reconocidas por el CSSBcn relativas a la infancia y la adolescencia durante el período 2016-2020

Descripción	2016	2017	2018	2019	2020
Centros concertados	22.805	24.251	28.100	24.468	25.061
Centros en gestión delegada	5.332	6.073	8.268	6.022	5.327
Total obligaciones reconocidas	28.137	30.324	36.368	30.490	30.388

Importes en miles de euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona.

El detalle de las obligaciones reconocidas por la DGAIA por tipo de centros durante el período fiscalizado es el siguiente:

Cuadro 7. Obligaciones reconocidas según tipo de centro o servicio de la DGAIA, durante el período 2016-2020

Tipo adjudicación	2016	2017	2018	2019	2020
CRAE	55.834	55.580	57.810	61.287	61.506
Servicio de primera acogida y atención integral	-	1.793	24.228	58.357	48.657
Centro de acogida	18.421	22.364	26.136	21.778	22.635
Servicio de protección de emergencia	-	-	5.104	26.417	19.915
Piso asistido (16 a 18 años)	2.062	2.451	5.026	10.590	12.371
Residencia o piso de jóvenes vinculados a programas de inserción laboral	390	404	1.019	9.824	20.067
Servicio de acompañamiento especializado a jóvenes (SAEJ), que incluye los IPI	1.925	3.076	6.239	7.626	8.970
CREI	3.927	5.305	5.862	6.380	6.270
Casa de niños	3.742	3.729	5.121	4.710	5.158
Piso asistido (mayores de 18 años)	2.666	2.653	3.432	5.583	7.495
Centro residencial para personas con disminución física y/o psíquica	4.306	4.663	6.138	5.757	3.973
Dispositivo de atención inmediata	-	-	-	818	1.433
Total obligaciones reconocidas por los centros	93.273	102.018	146.115	219.127	218.450
Servicios que no son recursos residenciales	2.430	2.073	2.408	1.650	1.208
Total obligaciones reconocidas por año	95.703	104.091	148.523	220.777	219.658

Importes en miles de euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

En lo referente al CSSBcn, el detalle de las obligaciones reconocidas por tipo de centros durante el período fiscalizado es el siguiente:

Cuadro 8. Obligaciones reconocidas según tipo de centro o servicio del CSSBcn, durante el período 2016-2020

Tipo adjudicación	2016	2017	2018	2019	2020
CRAE	17.842	17.894	18.510	18.272	18.936
Centro de acogida	8.889	11.159	15.856	10.054	8.947
Piso asistido (16 a 18 años)	66	62	940	889	1.189
Casa de niños	1.339	1.209	1.062	1.275	1.316
Total obligaciones reconocidas por los centros	28.137	30.324	36.368	30.490	30.388

Importes en miles de euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona.

Los precios de los módulos⁹ aplicados a cada servicio fueron los establecidos en cada uno de los documentos contractuales firmados con los diferentes centros.

El 14 de enero de 2014, la DGAIA firmó un documento de medidas acordadas con la FEDAIA. En este documento se establece un módulo diario de los CRAE con 4 precios diferentes en función del número de plazas contratadas. El precio va de 108,47 € para los centros con más de 30 plazas, hasta 134,61 € para los centros de 10 plazas o menos.

El acuerdo modifica el régimen de pago de las plazas no ocupadas, según la tipología del servicio y los siguientes porcentajes:

- CA: todas las plazas no ocupadas se pagaban al 60% del precio establecido.
- CRAE, CREI y casas de niños:
 - Hasta 10 plazas, la primera plaza no ocupada se pagaba al 80% del precio y la segunda plaza no ocupada, al 60%.
 - De 11 a 15 plazas: la primera plaza no ocupada se pagaba al 70% del precio, y la segunda, al 50%.
 - De 16 a 20 plazas, la primera plaza no ocupada se pagaba al 60% del precio, y la segunda, al 40%.
 - Para los centros de más de 20 plazas solo se pagaba la primera plaza no ocupada al 60% del precio.
- Centros maternas: las plazas no ocupadas se pagaban al 80% del precio.

9. El precio del módulo es el importe diario que paga la Administración por cada plaza ocupada.

El sistema para determinar el número de plazas no ocupadas era por meses, de tal forma que, si durante un mes el número total de plazas no ocupadas no superaba las 30, todas se pagaban al precio estipulado para la primera plaza no ocupada.

El acuerdo establece que las plazas sobreocupadas, que son las plazas ocupadas que sobrepasan el número de plazas contratadas, en el CA se pagarían al 30% del precio. En cambio, las sobreocupaciones de los CRAE, CREI y casas de niños no se pagarían, fuera de los casos excepcionales y autorizados por la DGAIA.

La reserva de plaza por ingreso en un centro de justicia juvenil se pagaba al 60% del precio los 30 primeros días. La reserva de plaza por la fuga de un joven del centro asignado y por el ingreso en un centro sanitario se pagaba al 100% del precio establecido hasta un máximo de 30 días.

Este acuerdo estuvo vigente hasta el año 2016. El 6 de junio de 2016, la DGAIA firmó un nuevo acuerdo con la FEDAIA por el que se sustituían las medidas acordadas con el sector de atención a la infancia el 14 de enero de 2014 y se fijaban para el año 2018 las medidas para el año 2017 y las líneas de trabajo para consensuar un nuevo modelo eficiente, sostenible y centrado en las necesidades de los niños y adolescentes atendidos.

En este nuevo acuerdo se mantiene el precio de los módulos de los CRAE, pero se modifica el pago de las plazas no ocupadas, que pasan a pagarse al 80% del precio del módulo, sin límite de plazas. También se modifica el régimen de pago de las sobreocupaciones: las plazas sobreocupadas de los CA se pagarían todas al 100% del precio del módulo y las de los CRAE y los CREI se pasan a pagar al 30% del precio del módulo, sin límite de plazas.

También se modifica al alza el pago de las plazas vacantes en CRAE, CREI y CA por ingreso de un joven en un centro de justicia juvenil. En este caso, la reserva de la plaza se pagaría al 80% del precio del módulo, con un máximo de 30 días. Las plazas vacantes por fugas de jóvenes y por ingreso en un centro hospitalario se pasaron a pagar al 100% del precio del módulo hasta un límite de 30 días.

Los documentos de prórroga de los contratos del año 2017 incorporaron los cambios establecidos en el acuerdo del 6 de junio de 2016.

Los precios de los módulos por día satisfechos durante el período fiscalizado por aquellos servicios que supusieron un coste más significativo se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 9. Precios de los módulos según el tipo de centro o servicio

Tipo de centro o servicio	2016	2017	2018	2019	2020
CRAE	108,47-134,61	108,47-134,61	108,47-134,61	108,47-134,61	108,47-134,61
Servicio de primera acogida y atención integral	-	113,37	113,37	113,37	113,37
CA	121,02-175,00	120,74-175,00	120,74-175,00	143,58-175,00	143,58-175,00
Servicio de protección de emergencia*	-	-	139,10	139,10	139,10
SAEJ que incluye los IPI	39,86	38,65-41,35	38,65-41,35	39,86-41,35	39,86-41,35
CREI	187,45	181,92-187,45	181,92-187,45	181,92-187,45	181,92-187,45
Casa de niños	35.404,00 - 35.414,73 (mensuales)				145,31-153,07

Importes en euros/día/usuario (excepto los de casas de niños, años 2016-2019, que son euros/mes/usuario).

Fuente: Elaboración propia partir de la información de los contratos facilitados por la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

* El precio del módulo incorpora un importe de 210 € único por usuario.

A lo largo del período fiscalizado, los precios de los módulos aplicados a los diferentes servicios se mantienen en un rango similar, excepto para los CA. Los precios de los módulos aplicados a cada CA son negociados en cada contrato.

Los precios de los módulos aplicados a los CRAE siguen los acuerdos firmados con la FEDAIA, y se estructuran en función del número de plazas de los centros.

En cuanto a las casas de niños, el precio del módulo era mensual para cada centro (de 35.404,00 € a 35.414,73 € mensuales) hasta la entrada en vigor de la Orden TSF/40/2020, en que se estableció un precio módulo por día y niño en función de la localización del centro. El precio menor del módulo era el correspondiente a la demarcación de Lleida, fijado en 145,73 €, y el superior, el de la demarcación de Barcelona, fijado en 153,07 €.

El 4 de noviembre de 2020 se publicó en el *Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña* el Decreto ley 39/2020, de 3 de noviembre, de medidas extraordinarias de carácter social para hacer frente a las consecuencias de la covid. El artículo 15 de esta norma establecía un incremento de precios en materia de servicios de atención a la infancia y la adolescencia y en materia del acogimiento y la adopción, que entró en vigor el mismo día de su publicación.

La disposición adicional segunda del Decreto 69/2020, de 14 de julio, de acreditación, concierto social y gestión delegada en la Red de Servicios Sociales de Atención Pública (Decreto 69/2020), facultaba a la persona titular del departamento competente en materia de servicios sociales para que dictase las disposiciones necesarias para desplegar y ejecutar ese decreto. En este sentido, el consejero de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia dictó la Orden TSF/218/2020, de 16 de diciembre, para la provisión de los servicios de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública, para que, de acuerdo con los principios de publicidad, libre concurrencia y no discriminación, todas las entidades de servicios sociales privadas interesadas pudiesen concurrir libremente en las mismas condiciones para prestar, con financiación pública, los servicios de la cartera de servicios sociales.

La orden consta de unos anexos en los cuales se concretan las condiciones funcionales y materiales que se deben cumplir en la prestación de cada tipología de servicio. En lo referente al régimen económico de los servicios de atención a la infancia y la adolescencia determina que la contraprestación a pagar por la DGAIA se fijará en cada convocatoria pública de provisión de los servicios.

En cuanto a los gastos por expediente abierto, la media del conjunto de las obligaciones reconocidas por la DGAIA y por el CSSBcn (cuadros 12 y 15) dividido por el número de expedientes abiertos (cuadro 3) durante el período fiscalizado, por años y por tipo de algunos servicios, se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 10. Media de gasto por expediente abierto por años y tipo de centro o servicio

Tipo adjudicación	2016	2017	2018	2019	2020
CRAE	39.526	38.834	40.042	41.589	43.885
Servicio de primera acogida y atención integral	-	8.620	15.077	34.903	55.672
Centro de acogida	43.212	43.089	53.630	49.505	61.324
Servicio de protección de emergencia	-	-	11.626	49.656	71.125
Piso asistido (16 a 18 años)	-	21.297	21.384	36.097	56.266
CREI	42.226	41.124	40.428	44.930	47.143
Casa de niños	78.169	89.782	99.726	98.115	93.826

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia y el Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona.

Nota: Los datos de los expedientes abiertos corresponden al 31 de diciembre del año. Se ha cogido este dato por ser el más próximo a la media anual de las plazas ocupadas por tipo de servicio y día.

En cuanto a los gastos y al precio de los módulos de los servicios, se hacen las siguientes observaciones:

a) Escandallos de los costes de los servicios

Excepto por los servicios experimentales SAEJ e IPI, durante el período fiscalizado la DGAIA no ha facilitado a la Sindicatura de Cuentas los escandallos de costes de los servicios que soporten los precios de los módulos pagados por los servicios prestados en los centros contratados y, por lo tanto, no conoce con certeza la relación entre los precios pagados y el coste de los servicios.¹⁰

b) Gasto medio de los servicios

En cuanto al gasto medio por expediente abierto, los datos obtenidos presentan unos importes medios significativos y una variabilidad entre los diferentes años sin justificación, lo que cuestionaría la corrección de los datos analizados facilitados por la DGAIA y el CSSBcn.

10. Observación modificada a raíz de la alegación número 1 presentada por el Departamento de Derechos Sociales.

4.2. ENTIDADES PRESTADORAS DE LOS SERVICIOS

El número de centros prestadores de los servicios de acogimiento según la propiedad y la forma de gestión por cada uno de los años del período de fiscalización se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 11. Número de centros según la propiedad y la forma de gestión y por años de la DGAIA

Forma de gestión	2016	2017	2018	2019	2020
Centros propios en gestión delegada	18	20	23	24	25
<i>Contratación de emergencia</i>			3	1	2
Centros privados concertados	136	186	308	434	508
<i>Contratación de emergencia</i>	1	30	120	105	68
Centros por convenio con entidades públicas	2	2	2	2	2
Total centros por gestión indirecta	156	208	333	460	535
Centros propios en gestión directa	11	12	12	11	11
Total centros	167	220	345	471	546

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

El cuadro incluye la desagregación del número de centros y servicios contratados por el procedimiento de emergencia dadas las observaciones que se hacen, a lo largo del informe, sobre este procedimiento.

El detalle de las obligaciones reconocidas por tipo de instrumento jurídico durante el período fiscalizado es el siguiente:

Cuadro 12. Obligaciones reconocidas por años según el tipo de instrumento jurídico de la DGAIA

Tipo adjudicación	2016	2017	2018	2019	2020
Contratación tramitación ordinaria	1.384	12.250	4.995	911	3.937
Prórroga de contratación	90.304	86.471	35.483	10.454	13.075
Resolución encargo de emergencia*	370	2.074	24.468	3.172	-
Comunicación a Gobierno-Reconocimiento extrajudicial de la deuda	-	-	79.992	13.241	1.758
Resolución declaración de emergencia	-	-	-	14.226	7.051
Resolución de adaptación - Orden 2019	-	-	-	175.829	167.111
Resolución de adaptación - Orden 2020	-	-	-	-	24.364
Convenio o prórroga de convenio	1.215	1.223	1.177	1.294	1.154
Gastos que no corresponden a recursos residenciales	2.430	2.073	2.408	1.650	1.208
Total obligaciones reconocidas por año	95.703	104.091	148.523	220.777	219.658

Importes en miles de euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

Notas: Los encargos de emergencia estaban regulados por las leyes TRLCSP y LCSP, mientras que las declaraciones de emergencia estaban reguladas por las órdenes TSF/9/2019 y TSF/40/2020.

* Parte del gasto del ejercicio 2018 se traspasó al ejercicio siguiente y consta contabilizado como Resolución de adaptación – Orden 2019.

De acuerdo con el detalle de obligaciones reconocidas, la prestación del servicio de acogimiento en el período se adjudicó a 101 entidades diferentes. En el análisis de la distribución del gasto se ha observado que 10 entidades concentraban más del 55% del gasto. El detalle de la distribución del gasto por entidades, con indicación del importe por cada uno de los años del período fiscalizado, es el siguiente:

Cuadro 13. Obligaciones reconocidas por la DGAIA por entidad y por año

Entidad adjudicataria	Importe 2016	Importe 2017	Importe 2018	Importe 2019	Importe 2020	Importe total	% sobre total oblig. recon.
Fundació Privada RESILIS	11.396	13.142	17.835	19.249	18.809	80.431	10,2
Instituto de Trabajo Social y de Servicios Sociales (Intress)	6.051	5.786	10.681	21.585	20.804	64.907	8,2
Fundación Diagrama Intervención Psicosocial	-	-	8.024	27.262	23.439	58.725	7,4
Suara Serveis, SCCL	3.315	4.076	9.488	14.526	15.445	46.850	5,9
Eduvic, SCCL	633	697	7.360	20.727	16.852	46.269	5,9
Fundació Privada Mercè Fontanilles de Manejament de Serveis i d'Iniciatives Socials	6.421	7.062	9.116	8.598	10.184	41.381	5,2
Actua SCCL	3.864	4.165	5.880	6.761	6.679	27.349	3,5
Fundació Privada Idea	4.539	4.708	5.030	5.357	5.377	25.011	3,2
Gestió i Disseny, SCCL	2.033	4.968	5.005	6.002	5.995	24.003	3,0
Associació Asteroide B-612	4.106	4.226	4.030	4.519	4.588	21.469	2,7
Fundació Acció Social Infància	3.286	3.316	4.481	3.931	4.342	19.356	2,5
Fundació Privada Eveho	2.370	2.582	3.117	4.340	5.769	18.178	2,3
UTE Fundació Mercè Fontanilles Fundació RESILIS	370	1.270	3.906	4.368	4.360	14.274	1,8
Integració Social de Menors Isom SCCL	-	86	2.042	5.153	6.465	13.746	1,7
Drecera, SCCL	2.451	2.450	2.430	2.424	2.507	12.262	1,6
Casa Sant Josep de Tarragona	2.154	2.083	2.304	2.646	2.837	12.024	1,5
Fundació Aldees Infantils SOS de Catalunya	2.437	2.439	2.007	2.194	2.502	11.579	1,5
Fundació Privada Assistencial Sanitària i Social	2.300	2.238	2.288	2.370	2.351	11.547	1,5
Sant Joan de Déu Terres de Lleida	-	-	1.445	4.863	5.146	11.454	1,5
UTE Fundació Mercè Fontanilles Fundació RESILIS	-	-	-	4.647	6.558	11.205	1,4
Residència Assistencial de Manresa	2.070	2.079	1.995	2.164	2.183	10.491	1,3
Asociación para la Creación y Estudios de Proyectos Sociales	1.679	1.593	1.670	1.684	1.919	8.545	1,1
Organismo Benéfico Asistencial	1.588	1.577	1.582	1.576	1.634	7.957	1,0
Subtotal	63.063	70.543	111.716	176.946	176.745	599.013	75,9
Otras 78 entidades	32.640	33.548	36.807	43.831	42.913	189.739	24,1
Total obligaciones reconocidas por año	95.703	104.091	148.523	220.777	219.658	788.752	100,0

Importes en miles de euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

Hay que destacar que durante el período fiscalizado Fundació Privada RESILIS, Fundació Mercè Fontanilles y las UTE constituidas por ambas fundaciones supusieron unas obligaciones reconocidas de 147,29 M€, que representan el 18,7% del total de gasto.

Por otro lado, durante el período fiscalizado el CSSBcn dispuso de un número variable de centros de acogimiento residencial dirigidos a la infancia y a la adolescencia, 3 de los cuales eran de gestión directa. El resto de los centros estuvieron prestando los servicios mediante el correspondiente contrato.

El número de centros, según la propiedad y la forma de gestión en la que operaban en cada uno de los años del período de fiscalización, se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 14. Número de centros del CSSBcn según la propiedad y la forma de gestión, por años

Forma de gestión	2016	2017	2018	2019	2020
Centros propios en gestión delegada	4	4	4	4	4
centros privados concertados	29	29	42	43	41
Total centros por gestión indirecta	33	33	46	47	45
Centros propios en gestión directa	3	3	3	3	3
Total centros	36	36	49	50	48

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona.

El detalle de las obligaciones reconocidas por tipo de instrumento jurídico durante el período fiscalizado es el siguiente:

Cuadro 15. Obligaciones reconocidas del CSSBcn por años según el tipo de instrumento jurídico

Tipo adjudicación	2016	2017	2018	2019	2020
Contratación tramitación ordinaria	-	886	17.202	12.973	2.840
Prórroga de contrataciones	15.626	4.996	-	17.092	27.548
Facturas convalidadas	-	24.380	-	-	-
Facturas sin instrumento	12.511	62	-	-	-
Consejo de Gobierno - Reconocimiento extrajudicial de la deuda	-	-	19.166	425	-
Total centros	28.137	30.324	36.368	30.490	30.388

Importes en miles de euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona.

Para cada tipología de instrumento jurídico de gestión indirecta a partir del cual se ha prestado el servicio se ha seleccionado la siguiente muestra, por años, de centros gestionados por la DGAIA y por el CSSBcn:

Cuadro 16. Número de centros seleccionados por años según el tipo de instrumento jurídico

Tipo de instrumento	2016	2017	2018	2019	2020
Contratación tramitación ordinaria	-	3	7	-	1
Prórroga de contratación	12	10	5	-	-
Resolución encargo de emergencia	-	-	6	-	-
Comunicación al Gobierno - Reconocimiento extrajudicial de crédito	-	-	51	-	-
Resolución declaración de emergencia	-	-	-	11	5
Resolución de adaptación - Orden TSF/9/2019	-	-	-	25	25
Resolución de adaptación - Orden TSF/40/2020	-	-	-	-	6
Total centros de la muestra	12	13	69	36	37

Fuente: Elaboración propia.

Un mismo centro ha podido utilizar diferentes instrumentaciones durante el período, por lo que la selección inicial abarca un total de 91 centros.

El importe cubierto por la muestra, respecto a las obligaciones reconocidas en el período, es el siguiente:

Cuadro 17. Cobertura de la muestra respecto a las obligaciones reconocidas, por años

Tipo de instrumento	2016	2017	2018	2019	2020
Importe de la muestra	23.090	26.110	104.285	66.907	67.116
Importe obligaciones reconocidas	121.343	132.279	181.543	248.919	247.851
Porcentaje de cobertura	19,03	19,74	57,44	26,88	27,08

Importes en miles de euros.

Fuente: Elaboración propia.

En los anexos 6.1 y 4.2 se detalla la muestra de los centros por ente contratante y por el tipo de instrumento jurídico a partir del cual se ha prestado el servicio.

4.3. REGISTRO DE ENTIDADES Y ESTABLECIMIENTOS SOCIALES

Las entidades que gestionan los centros donde se prestan los servicios sociales es preciso que estén inscritas en el RESES, adscrito al Servicio de Inspección y Registro del actual Departamento de Derechos Sociales.

El DRESES establece el procedimiento de autorización administrativa y el régimen de comunicación previa para la prestación de servicios sociales, y las condiciones y los requerimientos materiales mínimos que deben cumplir los establecimientos donde se prestan estos servicios, de acuerdo con la CSS.

De acuerdo con el DRESES, están sujetos a autorización administrativa los servicios sociales de nueva creación que requieran un establecimiento donde se puedan prestar, y también las modificaciones de carácter estructural o funcional, el cambio de titularidad y cualquier traslado de ubicación. La autorización administrativa de funcionamiento y la de modificación tienen como finalidad esencial garantizar que los servicios sociales reúnan las condiciones materiales y funcionales mínimas que establece la normativa vigente en función de las actividades que lleven a cabo.

Los requisitos generales se concretan en los siguientes puntos:

- Cumplir las condiciones materiales, de seguridad y de equipamiento exigibles a los servicios en función de su naturaleza.
- Cumplir las condiciones de edificación, emplazamiento y condicionamiento de los establecimientos.
- Cumplir los requisitos de titulación del personal, el número de trabajadores, que debe ser suficiente considerando el número de personas y necesidades que se tienen que atender, y el grado de ocupación, de acuerdo con la normativa sectorial de servicios sociales.
- Disponer de una memoria y de un plan de actuación en el que se especifique el régimen de intervención, la manera de desarrollar los programas de atención y la metodología y los procedimientos de ejecución.

Por otro lado, están sujetos a comunicación previa los servicios sociales de nueva creación que se presten en un establecimiento en el que se desarrolle otro servicio que tenga autorización vigente.

La prestación de los servicios sociales requiere tener la autorización administrativa correspondiente y no se puede empezar a ejercer la actividad hasta que no se reciba la resolución del procedimiento en sentido favorable.

De la fiscalización del trámite de autorización y registro de los centros se desprende la siguiente observación:

Autorización de los centros de acogimiento

Durante el período fiscalizado, la inscripción de los centros y servicios en el RESES presentó las siguientes incidencias:

- Servicios que se empezaron a prestar en nuevos centros de acuerdo con encargos de emergencia, y de los que, posteriormente, se tramitó su inscripción al RESES (expedientes 5, 6, 11, 23, 63, 69, 70, 74, 84, 87, 88 y 90).
- Servicios en centros con un contrato o encargo de emergencia que regulaba el servicio,

pero con un número de plazas superior a las que figuraban en su inscripción al RESES (expedientes 18, 22, 30, 39, 70, 84 y 87).¹¹

Al dar servicios de acogimiento en ubicaciones no inscritas en el RESES, ya sea en un período de tiempo anterior a la regularización del centro, o sin que el centro se inscriba, no se puede asegurar que estos acogimientos cuenten con las condiciones mínimas que fija el DRESES.

Por otro lado, en 3 de los 7 centros visitados por la Sindicatura se ha observado la existencia de dormitorios de 4 plazas, aunque el DRESES no admite dormitorios de más de 3 plazas para niños y adolescentes.

4.4. CONTRATACIÓN DE LOS SERVICIOS

Durante el período fiscalizado la prestación del servicio de acogida a la infancia y a la adolescencia ha sido instrumentada mediante la contratación o la prórroga de la contratación previa, y por diferentes instrumentos de la contratación.

En el período fiscalizado, especialmente en el año 2018, hubo episodios de saturación de la red de servicios residenciales, con sobreocupaciones, motivada por el aumento de la entrada de jóvenes menores de edad migrantes sin referentes familiares en Cataluña. En estos casos, en lugar de la tramitación ordinaria o por urgencia, el DTASF optó por cubrir las plazas necesarias para la contratación mediante el procedimiento de emergencia.

La tramitación de emergencia de contratos públicos es un mecanismo excepcional regulado en el artículo 113 de la TRLCSP y en el artículo 120 de la LCSP.

Esta tramitación se caracteriza por el hecho de que, ante la necesidad de actuar de forma inmediata debido a acontecimientos catastróficos, situaciones que suponen un grave peligro o necesidades que afecten a la defensa nacional, el órgano de contratación puede ordenar la ejecución de lo sea necesario para remediar los acontecimientos producidos o para satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, totalmente o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la ley. Las únicas exigencias que prevé esta ley para la tramitación de emergencia son las siguientes:

- El plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones no puede ser superior a un mes, contado desde la adopción del correspondiente acuerdo de adjudicación del contrato.
- Una vez ejecutadas las actuaciones objeto de este régimen excepcional debe seguirse

11. Observación modificada a raíz de la alegación número 4 presentada por el Departamento de Derechos Sociales.

lo dispuesto en la Ley de contratos del sector público en lo que concierne al cumplimiento de los contratos y a la recepción y liquidación de la prestación.

- Las demás prestaciones que se precisen para completar la actuación a realizar por la Administración y que no tengan carácter de emergencia deberán contratarse de acuerdo con la tramitación ordinaria regulada por la Ley de contratos.
- Se debe publicar la información sobre el contrato en el perfil del contratante.
- Se debe comunicar la información sobre el contrato en el Registro Público de Contratos (RPC).

En el caso de la DGAIA, este tipo de instrumento se formalizó mediante resoluciones de encargo y declaración de emergencia, firmadas por el consejero del departamento, sin que posteriormente se firmase ningún contrato entre las partes.

4.4.1. Centros residenciales que prestaron servicios por cuenta de la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia

Durante los años 2016 y 2017, la DGAIA prestó el servicio de acogimiento en centros residenciales mediante la contratación administrativa, en la modalidad de conciertos y gestión delegada, o mediante prórrogas de contrataciones adjudicadas en años anteriores. De forma residual, durante ese período, 2 centros prestaron el servicio mediante convenios con sendos consejos comarcales y algunos centros fueron contratados por procedimiento de encargo de emergencia.

A partir del año 2017, con el incremento de llegadas de menores, se cubrió la prestación del servicio de acogimiento en centros nuevos mediante resoluciones de encargo de emergencia, amparadas en la normativa contractual. Estas resoluciones cubrían el año natural en el que se dictaban, mientras se iniciaba la tramitación ordinaria de su contratación.

Según manifestaciones de la DGAIA, la aplicación de las medidas derivadas del artículo 155 de la Constitución española y la falta de directrices ejecutivas dentro de los departamentos de la Generalidad, durante los últimos meses del año 2017 y hasta mediados de 2018, y el incremento de llegadas de los migrantes fueron las causas por las que durante ese período no se formalizaron nuevas adjudicaciones ni las prórrogas de los contratos de los servicios existentes.

Una vez formado el nuevo Gobierno, en mayo de 2018, los gastos comprometidos fueron abonados a los proveedores a través de reconocimientos extrajudiciales de crédito, que fueron objeto de diferentes comunicaciones al Gobierno, el cual tuvo conocimiento de ello.

Durante el período 2017-2019 el incremento de llegadas de jóvenes migrantes supuso, también, la sobreocupación de los centros. Este incremento de la actividad presupuestada

hizo insuficientes las dotaciones de los créditos presupuestarios, y parte de este gasto se incorporó al reconocimiento extrajudicial de obligaciones y comunicaciones al Gobierno.

El 25 de enero de 2019 se publicó la Orden TSF/9/2019, emitida de acuerdo con lo establecido por el artículo 11.6 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por el que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.¹²

A partir de esta nueva regulación se adaptaron la mayoría de los contratos de los centros que ya estaban operando previamente con la DGAIA. La formalización se llevó a cabo mediante resoluciones para la adaptación de personas y entidades proveedoras de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública, dictadas al amparo de dicha Orden TSF/9/2019.

El 20 de abril de 2020 se publicó la Orden TSF/40/2020, que suponía la continuación de la Orden TSF/9/2019 precedente, y que establece el mismo instrumento para acreditar tanto la prestación de servicios en nuevos centros como para la adaptación de los centros a los que se habían encargado los servicios en el ejercicio anterior con resoluciones de emergencia.

El 16 de julio de 2020 se publicó el Decreto 69/2020, que respondía a la necesidad de regular de forma definitiva el régimen jurídico de la acreditación de entidades privadas de servicios sociales exigible para ser proveedoras de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública y también de establecer el régimen jurídico del concierto social y la gestión delegada como sistema de provisión de los servicios sociales de la mencionada red. Sin embargo, todas las resoluciones del año 2020 que se dictaron posteriormente a la publicación de este decreto siguieron refiriéndose a la Orden TSF/40/2020.

Sin embargo, como consecuencia de la continua entrada de menores de edad extranjeros no acompañados, en los años 2019 y 2020 también se dictaron resoluciones por las que se establecía la declaración de emergencia y se encargaba la provisión de servicios a diferentes entidades. Estas resoluciones se dictaron al amparo del artículo 15 de las órdenes TSF/9/2019 y TSF/40/2020 y, posteriormente, del artículo 17 del Decreto 69/2020.

De forma residual, también durante los ejercicios 2019 y 2020 se realizaron procedimientos de contratación sujetos a la LCSP y prórrogas de contratación.

La disposición adicional segunda del Decreto 69/2020 facultaba a la persona titular del

12. Este artículo dispone que queda excluida de esta Ley la prestación de servicios sociales por entidades privadas, siempre que esta se lleve a cabo sin necesidad de suscribir contratos públicos, a través, entre otros medios, de la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todas las entidades que cumplan las condiciones que el poder adjudicador haya fijado previamente, sin límites ni cuotas, y que el sistema mencionado garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no-discriminación.

departamento competente en materia de servicios sociales para que dictara las disposiciones necesarias para desplegar y ejecutar ese decreto. Así, el consejero del DTASF publicó la Orden TSF/218/2020, de 16 de diciembre, para la provisión de los servicios de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública, cuyo objeto es regular el régimen jurídico de la provisión de los servicios de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública mediante el concierto social y la gestión delegada, y establecer los requisitos que deben cumplir todas las entidades de servicios sociales privadas para que puedan concurrir libremente a la oferta, al ser proveedores del servicio.

4.4.2. Centros residenciales que prestaron servicios por cuenta del Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona

Los centros dependientes del CSSBcn en el período fiscalizado tenían que prestar el servicio de acogimiento de acuerdo con las prórrogas anuales de los contratos firmados con anterioridad al ejercicio 2016 con cada uno de ellos, o a partir de los contratos firmados durante el período.

4.5. PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DURANTE EL PERÍODO 2016-2020

Hasta el 9 de marzo de 2018, los entes fiscalizados estaban sometidos al TRLCSP. También les eran de aplicación los preceptos que tenían efecto directo de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, y el Decreto ley 3/2016, de 31 de mayo, de medidas urgentes en materia de contratación pública (Decreto ley 3/2016).

La disposición adicional tercera del Decreto ley 3/2016 establece que los servicios sociales regulados en la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales, se pueden gestionar mediante fórmulas no contractuales.

Esta disposición adicional regula el concierto social, como la prestación de servicios sociales de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública a través de terceros titulares de los servicios y establecimientos en los que se presten con financiación, acceso y control públicos; y la gestión delegada, como la prestación de servicios sociales de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública en establecimientos de titularidad de la Administración pública, a través de terceros, en los términos y condiciones que le encomiende la Administración pública titular del establecimiento o servicio. El 9 de marzo de 2018 entró en vigor la LCSP.

Todos los contratos formalizados por la DGAIA y por el CSSBcn para la prestación del servicio de acogimiento, tanto los firmados en el período de fiscalización como los originarios correspondientes a las prórrogas formalizadas en el mismo período, tenían una duración inicial de vigencia del contrato inferior a un año. En todos los casos, la vigencia del contrato finalizaba a 31 de diciembre del año en el que se firmó el contrato. A partir de esta fecha,

de acuerdo con las cláusulas del contrato, se debía formalizar de mutuo acuerdo entre las partes una prórroga por un período de 1 año, hasta un máximo de vigencia de 8 años más.

Los centros facturaban mensualmente en función de la ocupación del centro, y por los conceptos de sobreocupación del centro y fuga de jóvenes, si procedía.

Durante los años 2016 y 2017 la facturación de diciembre se realizó a principios de mes con los mismos datos de ocupación que los meses previos anteriores, de forma que las entidades presentasen la factura antes de que finalizara el año y así poder tramitar la obligación contra el presupuesto corriente. De este modo se evitaba generar el reconocimiento de las obligaciones en el siguiente ejercicio. En enero del año siguiente se realizó una factura de regularización por la diferencia de las estancias facturadas *a priori* con las realmente presentadas. Del mismo modo se hizo en julio con la facturación del mes de agosto, ante el período de vacaciones, que se regularizó el mes de septiembre.

La posibilidad de facturar por avanzado no estaba prevista en los pliegos de cláusulas ni en los contratos formalizados. Así, en los documentos de la prórroga de la contratación correspondientes al ejercicio 2018 de todos los centros se introdujo una nueva cláusula que permitía presentar la facturación avanzada de cualquier mes, regularizada posteriormente por la correspondiente liquidación con los datos reales.

4.5.1. Ejercicio 2016

4.5.1.1. Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia

Durante 2016, la DGAIA tuvo en funcionamiento 167 centros que prestaban servicios de acogimiento a la infancia y a la adolescencia, 11 de los cuales eran gestionados directamente por la Generalidad.

De acuerdo con la documentación facilitada por la DGAIA, el importe de las obligaciones reconocidas durante el ejercicio por el gasto de los centros concertados o en gestión delegada fue de 95,70 M€, que correspondían al gasto de 2.150 plazas contratadas.

Durante el ejercicio se dio de baja el servicio de un piso asistido, y se formalizaron 8 contratos nuevos, adjudicados por procedimiento abierto, por 1,16 M€, y 1 encargo de emergencia por 40 plazas del servicio social de acompañamiento mediante IPI, plazas que, 4 meses más tarde, se ampliaron, también mediante un procedimiento de emergencia, en 40 plazas más, por un total de 498.809,34 €.

En el siguiente cuadro se presentan los importes adjudicados y las obligaciones reconocidas del ejercicio 2016 de los centros de la muestra seleccionada:

Cuadro 18. Importes adjudicados y obligaciones reconocidas de los centros de la muestra. Ejercicio 2016

Ref.	Centro	Importe adjudicado	Obligaciones reconocidas	Diferencias
6	CREI El Pedranyal	1.598.854	1.582.358	16.496
12	Centro de acogida Coda-2	2.532.428	2.600.312	(67.884)
18	Centro de acogida Mas Garriga	1.998.467	2.187.531	(189.065)
20	Centro de acogida Estels	1.743.009	1.638.253	104.756
22	Centro de acogida Estrep	2.531.883	2.661.481	(129.598)
23	Centro de acogida Terres de l'Ebre	1.263.688	1.633.049	(369.361)
30	CRAE Residència La Immaculada	1.588.001	1.587.968	33
38	CRAE Sant Josep 1	1.588.001	1.606.376	(18.375)
39	CRAE SOS Sant Feliu de Codines	1.786.501	1.774.797	11.704
44	Centro de acogida Petit Coda	2.065.500	1.939.010	126.490
Total		18.696.331	19.211.135	(514.804)

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la contratación y a los gastos reconocidos en 2016 se hacen las siguientes observaciones:

a) Contratación del servicio de itinerarios de protección individualizados

El servicio de IPI se contrató de acuerdo con el procedimiento de emergencia del artículo 113 del TRLCSP, por Resolución de 20 de junio de 2016 de la consejera del DTASF, a la UTE formada por la Fundación Mercè Fontanilles y la Fundación Privada RESILIS, a través de la cual se encargaba el servicio para 40 jóvenes. Posteriormente, el 28 de octubre de 2016 se dictó una resolución de ampliación del encargo a la misma UTE para 40 jóvenes más, con un total de 80 personas atendidas. El 30 de diciembre de 2017, mediante un procedimiento abierto se contrató el servicio para 160 jóvenes a la misma UTE.

La revisión de la documentación soporte de los encargos de emergencia de los IPI, y también la del proceso de contratación, pone de manifiesto las siguientes incidencias:

- Las resoluciones de emergencia del ejercicio 2016 no definían ni las características ni las condiciones del servicio de IPI que se debía prestar. Los condicionantes y las características del servicio no se determinaron hasta que se publicó el pliego de cláusulas técnicas de la licitación de 14 de marzo de 2017.
- La DGAIA justificó la contratación por el procedimiento de emergencia para los 40 jóvenes iniciales por la inmediatez de las necesidades. Sin embargo, la contratación de la modificación para la ampliación de 40 jóvenes más, 4 meses más tarde, no podía estar justificada por esa misma inmediatez, puesto que el DTASF tenía constancia del aumento

de las necesidades desde la adjudicación inicial. En este caso, se debería haber llevado a cabo un procedimiento abierto o se debería haber utilizado el procedimiento de urgencia, que reduce a la mitad los plazos de la contratación.

- La sobreocupación de plazas se pagaba al 125% del precio de una plaza estándar, en lugar del 100% que se pagaba en el resto de los servicios similares, sin que se justificara el motivo de este precio más elevado.

b) Gasto ejecutado

De acuerdo con los documentos de las prórrogas de los contratos de la muestra, el importe total contratado en el año 2016 de los centros fue de 18,70 M€. Sin embargo, el conjunto de las obligaciones reconocidas a lo largo del ejercicio por la prestación de los servicios contratados fue de 19,21 M€.

El gasto ejecutado por encima de los importes adjudicados que corresponde a 5 de los 10 centros de la muestra fue de 774.283 €.

c) Formalización de la facturación

Las entidades gestoras de los centros facturaron de forma nominativa con el nombre del menor en la relación anexa a la factura.

De acuerdo con los datos obtenidos en el trabajo de fiscalización, la facturación nominativa comportó errores en la identificación del menor por las incorrecciones en la introducción de los datos, hecho que dificulta el cumplimiento de la normativa en relación con la protección de datos.

La facturación se debería hacer de forma anonimizada utilizando el número identificador de cada menor, que, para los jóvenes migrantes, podría ser el número identificador que los cuerpos de seguridad conceden a cada uno de ellos, y para el resto, el número del documento nacional de identidad.

4.5.1.2. Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona

Durante el año 2016, el CSSBcn tuvo en funcionamiento 36 centros que prestaban servicios de acogimiento a la infancia y a la adolescencia en la ciudad de Barcelona, 3 de los cuales eran gestionados directamente por el Consorcio.

De acuerdo con la documentación facilitada por el CSSBcn, el importe de las obligaciones reconocidas durante el ejercicio por el gasto de los centros contratados fue de 28,14 M€.

De la fiscalización realizada se hacen las siguientes observaciones:

a) Formalización de las prórrogas

Durante el ejercicio 2016, 15 centros funcionaron durante todo el año sin formalizar el documento administrativo de la prórroga del contrato correspondiente, en contra de lo establecido en el artículo 23.2 del TRLCSP, que prohibía la prórroga por consentimiento tácito de las partes.

El CSSBcn solo ha facilitado a la Sindicatura documentos de prórroga o de nuevo contrato de 4 de los 6 centros de la muestra fiscalizada. La falta de este documento hace imposible tener constancia de los servicios contratados para ese año y del importe del gasto autorizado.

b) Gastos pagados

El gasto de 15 centros se reconoció sin tener formalizada la prórroga del ejercicio. El gasto tampoco fue tratado por la entidad como reconocimiento extrajudicial del crédito.

Por lo tanto, el gasto contabilizado de estos centros no tenía ningún amparo formal para poder ser reconocido en el presupuesto.

La irregularidad descrita en este apartado podría dar lugar a hechos perseguibles administrativa y judicialmente. Esta afirmación se hace con todas las reservas y poniendo de manifiesto que solo se hace respecto a la posible existencia de indicios, ya que la apreciación únicamente corresponde a la jurisdicción competente.

c) Gasto por sobreocupación de los centros

El gasto reconocido por el CSSBcn correspondiente a 2 centros de la muestra fiscalizada fue de 3,88 M€.

De acuerdo con las facturas presentadas, 1 de estos centros tenía una capacidad de 25 plazas, mientras que la media mensual de las plazas facturadas fue de 31,23, con una sobreocupación del 24,73%. El otro centro tenía una capacidad de 28 plazas y facturó una media de 30,76 mensuales, con una sobreocupación del 9,85%.

La sobreocupación tensó las condiciones de los centros y contravino las condiciones de la adjudicación del servicio.

4.5.2. Ejercicio 2017

4.5.2.1. Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia

Durante 2017, la DGAIA tuvo en funcionamiento 220 centros que prestaban servicios de acogimiento a la infancia y a la adolescencia, 12 de los cuales eran gestionados directamente por la Generalidad.

Durante el ejercicio se dio de baja el servicio de un piso asistido y se formalizaron 35 nuevos contratos, adjudicados mediante procedimiento abierto, por 13,41 M€, y 30 encargos de emergencia.

Según la documentación facilitada por la DGAIA, el importe de las obligaciones reconocidas durante el ejercicio por el gasto de los centros concertados o de gestión delegada fue de 104,09 M€, que correspondían a 2.541 plazas contratadas.

El conjunto del gasto del ejercicio de los servicios prestados por la DGAIA respecto al del año anterior se incrementó un 8,76%, y pasó de 95,70 M€ a 104,09 M€.

En el siguiente cuadro se presentan los importes adjudicados y las obligaciones reconocidas del ejercicio 2017 en lo referente a los centros de la muestra seleccionada:

Cuadro 19. Importes adjudicados y obligaciones reconocidas por los centros de la muestra. Ejercicio 2017

Ref.	Centro	Importe adjudicado	Obligaciones reconocidas	Diferencias
6	CREI El Pedrenyal	1.595.105	1.595.067	37
11	SAEJ Barcelona	1.234.667	1.626.411	(391.744)
12	Centro de acogida Coda 2	2.526.452	2.671.998	(145.546)
20	Centro de acogida Estels	1.738.701	1.708.147	30.554
22	Centro de acogida Estrep	2.526.034	2.772.077	(246.044)
23	Centro de acogida Terres de l'Ebre	1.530.738	2.249.242	(718.504)
26	Centro de acogida Can Miralpeix	1.456.660	3.817.264	(2.360.604)
30	Centro de acogida Llar Garbí/Llevant	1.456.660	1.621.320	(164.660)
39	CRAE SOS Sant Feliu de Codines	1.781.620	1.777.303	4.317
44	Centro de acogida Petit Coda	2.060.250	2.035.890	24.360
48	Centro de acogida Oikia/Misericòrdia	905.131	1.578.011	(672.880)
49	CREI Mas Ritort	1.195.800	1.386.316	(190.517)
56	Itinerarios de protección individualizados	899.757	1.270.488	(370.732)
Total		20.907.573	26.109.535	(5.201.962)

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la contratación y los gastos reconocidos del año 2017 se hacen las siguientes observaciones:

a) Prestación del servicio e inscripción en el RESES

El centro 48 fue dado de alta en el RESES con posterioridad a la firma del contrato inicial de la prestación del servicio.

b) Comunicación y toma en conocimiento del Gobierno

En cuanto a las prórrogas del ejercicio, el 14 de marzo de 2017 el Gobierno de la Generalidad tuvo en conocimiento, a propuesta de la consejera de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias, de que el DTASF no había podido formalizar durante el año 2016 los documentos de las prórrogas correspondientes al año 2017 de varios contratos y convenios del conjunto de servicios del Departamento. En esta comunicación se ponía en conocimiento del Gobierno la deuda contraída por el DTASF con las entidades proveedoras desde el 1 de enero de 2017 hasta la formalización de la prórroga correspondiente, que tuvo lugar en los meses de abril y mayo de 2017 y, por lo tanto, todavía no estaban formalizadas en el momento de la presentación de ese documento al Gobierno.

La relación de contratos y convenios del documento de comunicación al Gobierno incluía 723 expedientes con un gasto previsto por 12 meses de 558,87 M€; 25 de estos expedientes, por 7,21 M€, correspondían a servicios prestados por cuenta de la DGAIA.

La disposición transitoria segunda del Decreto ley 3/2016, de 31 de mayo, de medidas urgentes en materia de contratación pública, mencionada en el documento de comunicación, determinaba que mientras no se aprobase la normativa de despliegue de las formas no contractuales de la prestación de los servicios sociales que regula la disposición adicional tercera de esta misma norma, para garantizar la continuidad de los actuales contratos, convenios y autorizaciones para la gestión de los servicios sociales, los órganos competentes podrían utilizar fórmulas como por ejemplo la prórroga, la ampliación de plazos o cualquier otra fórmula que permitiera la legislación vigente, siempre que se justificara en el expediente.

Las causas aducidas por el DTASF por no haber podido formalizar las prórrogas eran la no disponibilidad de crédito, a causa de la situación continuada de prórroga presupuestaria, y la dificultad de promover expedientes de gasto plurianual. Sin embargo, el presupuesto de 2017 se aprobó el 28 de marzo de ese año.

c) Resolución de la consejera de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias

Al final de la relación de contratos y convenios del documento de comunicación al Gobierno consta una nota que dice: “las concreciones y omisiones en este anexo que se puedan producir serán subsanables mediante resolución de la consejera de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias.”

El 15 de marzo de 2017, un día después de que el Gobierno tuviera conocimiento del documento de la deuda del Departamento, la consejera resolvió quedar enterada de la deuda contraída por el Departamento de una nueva relación de prórrogas de convenios y contratos de la DGAIA que incluía 153 expedientes por un importe adicional de 86,62 M€ cuantificados por 12 meses.

Este documento pone de manifiesto una mala gestión por parte de los servicios administrativos de la DGAIA y un uso demasiado extensivo de la autorización prevista en el documento de la comunicación al Gobierno, puesto que la nota de ese documento tiene un carácter de enmienda de errores, pero no de autorización para una nueva relación como la que se tramitó.

d) Firma de las prórrogas

Las prórrogas de los 10 expedientes del ejercicio 2017 de la muestra fiscalizada se firmaron finalmente entre los meses de abril y mayo de ese año, con efectos retroactivos desde el 1 de enero del año y, por lo tanto, con posterioridad al comienzo de su vigencia (centros 6, 11, 12, 20, 22, 23, 26, 30, 39 y 44).

De acuerdo con el artículo 29.2 de la LCSP, las prórrogas acordadas por la Administración se deben formalizar antes de la finalización de la vigencia del contrato original o de la prórroga vigente.

e) Modificaciones incluidas en los documentos de prórroga

Todos los documentos de prórroga del ejercicio 2017 de la muestra fiscalizada incluyeron modificaciones respecto al contrato original. Estas modificaciones correspondían a las condiciones económicas acordadas por la DGAIA con la FEDAIA el 6 de junio de 2016 (véase el apartado 2.1).

Las modificaciones más significativas incorporadas en estos documentos fueron las siguientes:

- Modificación del régimen económico en relación con el cobro por las plazas no ocupadas: En los pliegos de los contratos iniciales de los CA, CREI y CRAE se establecía que las plazas no ocupadas se pagarían al 60% del precio de la plaza, con un número limitado de infraocupaciones a pagar de 1 o 2 plazas, en función de la capacidad del centro, en el caso de centros que no fueran CA. En la modificación introducida en los documentos de prórroga, las plazas no ocupadas pasaron a pagarse al 80% del precio estipulado de la plaza, y se eliminó el límite del número de plazas existente a los CA, CREI y CRAE.
- Modificación del régimen económico en relación con el cobro por las plazas sobreocupadas de los CA: En los pliegos de los contratos iniciales se establecía que las plazas sobreocupadas se pagarían al 30% del precio de la plaza. En la modificación introducida

en los documentos de prórroga, las sobreocupaciones pasaron a pagarse al 100% del precio estipulado de la plaza. En los CRAE y CREI se mantuvo el pago del 30% de las plazas sobreocupadas, pero se eliminó la necesidad de informe previo y cualquier limitación del número de plazas.

- Modificación de plazas asignadas a los centros no previstas en los pliegos iniciales: En el centro 23 se incrementó el número de plazas: de las 20 asignadas en el contrato inicial se pasó a 25 en el documento de prórroga y modificación, aduciendo razones de interés público.

Estas modificaciones de los contratos iniciales suponen alteraciones significativas en el servicio que se prestaba y en el coste, y se deberían haber licitado de nuevo los servicios mediante procedimientos de contratación que garantizaran la libre concurrencia y el cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia.

f) Gasto reconocido

De acuerdo con los documentos de las prórrogas, el importe total contratado en el año 2017 de los centros de la muestra fue de 20,91 M€. Sin embargo, el conjunto de las obligaciones reconocidas a lo largo del ejercicio por la prestación de los servicios contratados fue de 26,11 M€.

El gasto reconocido por encima de los importes adjudicados corresponde a 9 de los 13 centros de la muestra y fue de 5,26 M€.

g) Servicio de acompañamiento a jóvenes tutelados y extutelados

La contratación del SAEJ (expediente 11) para 63 jóvenes, se adjudicó en 2013 mediante un procedimiento abierto al que solo se presentó la entidad adjudicataria.

La facturación del ejercicio 2017, entre estancias normales y sobreocupación, fue de una media mensual de 89 plazas, 26 plazas por encima de la capacidad contratada.

4.5.2.2. Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona

Durante el año 2017, el CSSBcn tuvo en funcionamiento 36 centros que prestaban servicios de acogimiento a la infancia y la adolescencia en la ciudad de Barcelona, 3 de los cuales eran gestionados directamente por el Consorcio.

De acuerdo con la documentación facilitada por el CSSBcn, el importe de las obligaciones reconocidas durante el ejercicio por el gasto de los centros contratados fue de 30,32 M€, que representa un incremento del 7,77% respecto al gasto del año anterior.

De la fiscalización realizada se hacen las siguientes observaciones:

a) Formalización de las prórrogas

El CSSBcn solo ha facilitado a la Sindicatura el documento de la formalización de la prórroga del año 2017 de 2 centros de la muestra fiscalizada. Por lo tanto, la Sindicatura no tiene la evidencia que exista la formalización de las prórrogas de los otros 4 centros de la muestra.

Sin embargo, el 20 de agosto de 2018, el consejero del DTASF, en calidad de presidente del Consorcio y de conformidad con su Consejo de Gobierno, acordó la convalidación, con efectos retroactivos desde su formulación, de los documentos de prórroga que, según el Acuerdo, había firmado el gerente del CSSBcn, sin que tuviera competencia para hacerlo. En la relación de los centros que incluía el Acuerdo constaban los centros de los cuales el Consorcio no ha aportado a la Sindicatura el documento de la prórroga.

b) Gasto reconocido

Dada la no disponibilidad de los documentos contractuales vigentes durante el año 2017, excepto de los centros 1 y 6 de la muestra, no se ha podido valorar la concordancia entre el gasto contratado y el gasto ejecutado.

En lo referente al centro 6 de la muestra, el máximo de gasto contratado fue de 1,32 M€, mientras que el importe facturado fue de 1,66 M€.

De la facturación de los centros del año 2017 se desprende que se facturaron 1,24 M€ por estancias en sobreocupación.

4.5.3. Ejercicio 2018

4.5.3.1. Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia

Durante 2018, la DGAIA tuvo en funcionamiento 345 centros que prestaban servicios de acogimiento a la infancia y la adolescencia, 12 de los cuales eran gestionados directamente por la Generalidad.¹³

Según la documentación facilitada por la DGAIA, el importe de las obligaciones reconocidas

13. El centro de primera acogida Can Mundet dejó de prestar servicios el 31 de mayo de 2018. Este centro consta también en las bajas del ejercicio.

durante el ejercicio por el gasto de los centros concertados o en gestión delegada fue de 148,52 M€, que correspondían a 4.373 plazas contratadas.

El conjunto del gasto de los servicios prestados por la DGAIA respecto al año anterior se incrementó un 42,68%, y pasó de 104,09 M€ a los 148,52 M€ del ejercicio.

Durante el ejercicio 7 centros dejaron de prestar servicios; se formalizaron 144 adjudicaciones nuevas, 124 de las cuales lo fueron mediante encargos de emergencia y 20 servicios fueron adjudicados por el procedimiento abierto; se continuó prestando 2 servicios mediante convenios con 2 consejos comarcales, y se prorrogaron 181 servicios contratados en ejercicios anteriores, de los cuales se formalizó la prórroga en documento con 69 y de 112 no se firmó la prórroga, aunque los servicios se siguieron prestando durante todo el año 2018.

Los encargos de emergencia correspondieron a 2.018 plazas nuevas, por un importe adjudicado de 36,44 M€, mientras que por el procedimiento abierto se contrataron 123 plazas, por 4,11 M€.

Los encargos de emergencia se tramitaron a partir de 6 resoluciones del consejero de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias, emitidas entre el 18 de junio y el 1 de noviembre de 2018. La distribución de las plazas creadas y de los importes, por tipología de servicios, se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 20. Número de plazas creadas por el procedimiento de emergencia, por tipo de servicio. Ejercicio 2018

Tipo de servicio	Número de plazas	Importe adjudicado
Servicio experimental de primera acogida	1.106	19.837.267
Pisos asistidos para jóvenes entre 16-18 años	134	2.420.863
Pisos asistidos para mayores de 18 años	144	1.100.778
Pisos para mayores de 18 años con discapacidad	4	45.317
Pisos para procesos de inserción laboral	101	1.066.475
Acompañamiento especializado	68	766.282
Servicio de protección de emergencia	461	10.465.043
Servicio de ludoteca y transporte		736.657
Total	2.018	36.438.681

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

En el siguiente cuadro se muestran los importes adjudicados y las obligaciones reconocidas del ejercicio 2018 de los centros de la muestra seleccionada. La primera parte de la relación de centros del cuadro corresponde a la muestra de las adjudicaciones por emergencia del ejercicio. De la información facilitada por la DGAIA, la Sindicatura no ha podido identificar los importes adjudicados de algunos centros.

Cuadro 21. Importes adjudicados y obligaciones reconocidas por los centros de la muestra. Ejercicio 2018¹⁴

Ref.	Centro	Importe adjudicado	Obligaciones reconocidas	Diferencia
61	Servicio de primera acogida Sant Joan de Déu - Lleida	1.548.408	1.444.787	103.621
67	Servicio de primera acogida Mas d'en Blasi	348.273	821.139	(472.866)
69	Servicio de primera acogida Can Santoi	785.414	780.036	5.378
71	Servicio de primera acogida Ebre	689.290	689.290	(0)
73	Servicio de protección de emergencia Kirikú	2.344.863	2.060.617	284.246
	Total muestra de contratos por el procedimiento de emergencia	5.716.248	5.795.868	(79.621)
1	Servicio de primera acogida Avinyonet	*	1.239.814	-
2	Servicio de primera acogida Montsià	491.327	1.026.565	(535.238)
3	Servicio de primera acogida Santa Digna	*	983.598	-
4	Servicio de primera acogida La Balca	*	1.146.738	-
5	Servicio de primera acogida Gedi	*	1.795.781	-
6	CREI El Pedrenyal	1.595.105	1.471.577	123.528
7	CRAE Pere Quart	1.425.296	1.305.361	119.935
8	CRAE Residència Juvenil de Manresa	618.412	614.757	3.655
9	CRAE Elima	942.494	941.913	581
10	Centro para discapacitados Residència Guru	589.592	589.592	0
11	SAEJ Barcelona	1.234.667	1.848.269	(613.602)
13	CRAE Voramar	1.102.167	986.633	115.534
14	CRAE Hogar Santa Rosalía	1.102.169	1.024.308	77.861
15	CRAE Lo Carrilet	706.757	649.430	57.327
16	CRAE Lledoners	706.757	713.776	(7.019)
17	Masia Font Fregona	1.436.306	2.251.206	(814.900)
19	Comunitat Terapèutica Santa Maria de Valldaura	1.635.200	1.689.408	(54.208)
20	Centro de acogida Estels	1.738.701	1.728.593	10.108
21	Centro de acogida La Dida	1.476.668	1.326.650	150.018
22	Centro de acogida Estrep	*	3.473.250	-
23	Centro de acogida Terres de l'Ebre	1.692.946	3.744.843	(2.051.897)
24	CRAE Llars Infantils Torre Vicens - Actua	1.393.992	1.437.729	(43.737)
25	CRAE Llar Vilanova	1.017.386	975.332	42.054
27	CRAE Can Tai	491.327	493.884	(2.557)
28	CRAE Vilobí	554.068	519.138	34.930
29	CRAE Salt	1.080.918	791.238	289.680
31	CRAE Xaloc	706.757	667.679	39.078
32	CRAE Fundació Busquets - Llars Infantils	1.385.704	1.269.034	116.670
33	CRAE Complex Maricel	1.271.733	1.264.625	7.108
34	CRAE Residència Bon Pastor	826.022	750.035	75.987
36	CRAE Llar Nova Esperança	974.995	961.453	13.542
37	CRAE El Mas	1.059.778	974.624	85.154
38	CRAE Casa Sant Josep 1	1.583.662	1.583.619	43

14. Cuadro modificado a raíz de la alegación número 20 presentada por el Departamento de Derechos Sociales.

Ref.	Centro	Importe adjudicado	Obligaciones reconocidas	Diferencia
40	CRAE Residència Infantil La Pastoreta	1.425.296	1.424.721	575
41	CRAE Llar Mare Esperança	662.585	649.635	12.950
42	CRAE Residència Montserrat	795.101	785.964	9.137
43	CRAE La Lluna / Lluna Jove	1.452.839	1.448.023	4.816
45	CRAE Llar Juvenil Casa de la Caritat de Vic	442.194	1.099.614	(657.420)
46	CRAE Codina	883.446	863.405	20.041
47	CRAE Ball de Cavallets	883.446	880.275	3.171
49	CREI Mas Ritort	1.588.336	1.573.351	14.985
50	CREI La Ginesta	1.485.311	1.479.999	5.312
51	CRAE Banyoles	491.327	490.411	916
52	CRAE Les Garrigues	883.446	1.230.220	(346.774)
53	CRAE Les Àligues	489.100	563.631	(74.531)
54	CRAE Coloma	489.100	563.014	(73.914)
55	Centro Terapéutico Ita Clínico Bcn, SCL	491.546	559.663	(68.117)
56	Itinerarios de protección individualizados	3.579.178	3.906.453	(327.275)
59	Centro de acogida Raïmat	1.318.844	1.634.531	(315.687)
60	CRAE Antoni Inglès	1.017.562	956.612	60.950
	Total muestra de servicios prorrogados sin formalización de la prórroga		62.349.975	
57	CREI El Guaret	983.163	1.337.304	(354.141)
58	CRAE Llar Les Vinyes	1.520.298	1.552.788	(32.490)
12	Centro de acogida Coda 2	2.526.452	2.432.125	94.327
26	Centro de acogida Can Miralpeix	1.456.660	2.511.308	(1.054.648)
30	Centro de acogida Llar Garbí/Llevant	1.632.587	4.056.532	(2.423.945)
44	Centro de acogida Petit Coda	2.060.250	2.028.715	31.535
48	Centro de acogida Oikia	1.724.459	3.199.942	(1.475.483)
	Total muestra de nuevas adjudicaciones y prórrogas	11.903.869	17.118.714	(5.214.845)
	Total muestra		85.264.557	

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

* Información no facilitada.

Respecto a la contratación y a los gastos reconocidos del año 2018 se hacen las siguientes observaciones:

a) Comunicación y toma en conocimiento del Gobierno

Durante el año 2018 el DTASF no tramitó la formalización con las entidades prestadoras de los servicios del 62% de las prórrogas de los contratos de prestación de servicios que deberían haber regulado las condiciones del servicio de ese ejercicio.

En cambio, a primeros de diciembre de 2017, el Departamento tramitó un expediente de Propuesta de comunicación al Gobierno de los compromisos económicos que debería

contraer el DTASF con las entidades proveedoras de determinados contratos y convenios, imprescindibles para la prestación de servicios de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública y el funcionamiento de la actividad de los centros, desde el 1 de enero de 2018 hasta la formalización de las correspondientes prórrogas.

Esta propuesta, con el correspondiente informe de la Intervención General de la Generalidad de 21 de diciembre de 2017, se preparó para ser presentada para su toma en consideración al Consejo de Ministros del Gobierno del Estado. Sin embargo, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad determinó no tramitarla.

El informe de la Intervención fue favorable, de acuerdo con las siguientes consideraciones: el carácter imprescindible de los servicios prestados, evitar el enriquecimiento injusto de la Administración sin la eximente de la necesidad de regularizar los expedientes tan pronto como fuese posible, la existencia de crédito presupuestario suficiente en el presupuesto prorrogado del ejercicio para recoger el gasto estimado en ese documento, la necesidad de la certificación del gasto por la Administración antes de su pago, y que la competencia para autorizar el pago, de acuerdo con el Real decreto 944/2017, de 27 de octubre, había sido asumida por el Consejo de Ministros del Gobierno del Estado.

Dada la negativa del Gobierno del Estado de aprobar la propuesta y puesto que la prestación de los servicios no se podía paralizar, el DTASF tramitó de nuevo, en enero de 2018, la propuesta de contabilización de los gastos.

La Intervención General de la Generalidad emitió un informe favorable sobre esta propuesta con las siguientes consideraciones: puesto que los gastos correspondientes a los servicios prestados no derivaban de un acto o negocio jurídico que, según derecho, generase la obligación económica, se daba una de las situaciones previstas en el artículo 66 del TRLFPC, y tenía los efectos previstos en el artículo 67.b de ese texto ya que ante cualquier reparo de la Intervención, la resolución definitiva correspondía al Gobierno, y para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración o, si procedía, la responsabilidad patrimonial de la Generalidad.

El informe de la Intervención advertía que ante el hecho de que los actos y negocios jurídicos incluidos en el anexo de la comunicación al Gobierno tenían carácter recurrente y que la misma situación ya se dio en el ejercicio anterior, los órganos competentes del Departamento debían tomar las medidas necesarias para que en ejercicios futuros no se produjese esta situación, y añadía que la falta de tramitación de los contratos o de las prórrogas podía ser motivo para incurrir en un supuesto de responsabilidad establecido en el artículo 84, letra c, del TRLFPC y en la disposición adicional vigésimo octava de la LCSP.

El informe recomendaba que para evitar situaciones de estas características era necesario analizar los procedimientos empleados en la tramitación de las prestaciones de servicios sociales, con la finalidad de que fueran ágiles y eficientes. Se recomendaba revisar los pliegos de cláusulas administrativas y técnicas y, si procedía, modificarlos para que se adaptasen a las previsiones de la LCSP y, concretamente, a lo que establecen las disposiciones adicionales trigésima tercera (contratos de suministros y servicios en función de las nece-

sidades) y cuadragésimo séptima (principios aplicables a los contratos de concesión de servicios del anexo IV y a los contratos de servicios de carácter social, sanitario o educativo del anexo IV).

De acuerdo con los documentos facilitados por la Intervención General de la Generalidad, los contratos y convenios incorporados a la propuesta y a los importes de cada uno de los proveedores se modificaron al alza durante el período de diciembre de 2017 hasta mayo de 2018. Así, en diciembre de 2017 el importe total del expediente era de 456,84 M€, en marzo de 2018 el importe previsto era de 816,19 M€ y en mayo de 2018, de 819,58 M€.

Finalmente, el 7 de junio de 2018, una vez formado el nuevo Gobierno de la Generalidad, este tuvo conocimiento del contenido de la propuesta y de los gastos generados a partir del 1 de enero, según el detalle que constaba en el anexo, que recogía la relación de los contratos y convenios que cubría el expediente con la previsión de los gastos durante el ejercicio 2018.

Un tercer informe favorable de la Intervención General de la Generalidad, que acompañaba el expediente de la puesta en consideración del Gobierno, remitía a las consideraciones efectuadas en el informe de la Intervención General de 22 de enero de 2018, y añadía que se recordase que los sucesivos incrementos del importe a regularizar ponían de manifiesto una evidente falta de planificación y de conocimiento por parte del mismo departamento del universo de contratos, convenios u otros negocios que gestionaba. Por eso se pedía que se tomasen, de forma inmediata, las medidas adecuadas para regularizar esta situación, ya fuese implementando procesos ágiles en la organización o reconsiderando los procedimientos que se utilizaban. Del análisis de la última lista de contratación de servicios se comprendía que muchos de ellos no estaban vinculados directamente al servicio de las personas en situación de vulnerabilidad, sino que eran contratos de servicios de carácter recurrente, como podía ser la vigilancia de una de las sedes del Departamento o contratos de mantenimiento o de inspecciones de trabajo.

b) Firma de las prórrogas formalizadas

La Sindicatura no tiene constancia de la formalización de la prórroga de 112 servicios correspondientes al año 2018. Así, pues, durante todo el ejercicio 2018 esos servicios se prestaron sin ningún documento de formalización entre las partes de las condiciones de la prestación del servicio, excepto en 5 expedientes de la muestra (expedientes 12, 26, 30, 44 y 48), con los cuales se formalizó el documento de prórroga del servicio.

Las prórrogas de 2 expedientes de la muestra fiscalizada se firmaron finalmente entre los meses de julio y septiembre de ese año, con efectos retroactivos desde el 1 de enero del año y, por lo tanto, con posterioridad al comienzo de su vigencia (expedientes 30 y 48).

De acuerdo con el artículo 29.2 de la LCSP, las prórrogas acordadas por la Administración se deben formalizar antes de la finalización de la vigencia del contrato original o de la prórroga vigente.

c) Gasto reconocido

De acuerdo con los documentos de las nuevas contrataciones y de las prórrogas de los servicios de la muestra fiscalizada de los centros de los que se ha obtenido información, el importe total contratado en el año 2018 de los centros fue de 66,84 M€. Sin embargo, el conjunto de las obligaciones reconocidas a lo largo del ejercicio para la prestación de los servicios contratados de estos centros fue de 76,63 M€.

El gasto reconocido por encima de los importes adjudicados correspondiente a 21 de los 57 centros de la muestra con la información completa, fue de 11,80 M€.¹⁵

d) Procedimiento de encargo de emergencia

Las resoluciones de encargo de emergencia se hicieron de acuerdo con los informes propuesta elaborados por la directora de la DGAIA, en los cuales se describía la situación de las llegadas de menores de los últimos años y se indicaban las necesidades de plazas por cada uno de los servicios que prestaba la DGAIA.

Sin embargo, en estas resoluciones no se establecía un vínculo entre los hechos y los datos descritos en los informes previos y las plazas que se determinaban en cada resolución. Ni en los informes propuesta, ni en las resoluciones, no hay ningún detalle que permita relacionar los datos de un documento y otro ni cómo se cuantificaban las plazas necesarias a cubrir.

Por otro lado, ni en las resoluciones ni en los informes propuesta previos se indicaba cómo se habían otorgado las plazas en cada centro. Los encargos se realizaron sin identificar las características de los centros en los que se iba a prestar el servicio.

e) Justificación de la prestación del servicio mediante el procedimiento de emergencia

De acuerdo con el artículo 113 del TRLCSP y el artículo 120 de la LCSP, la contratación mediante el procedimiento de emergencia estará justificada cuando la Administración tenga que actuar de forma inmediata debido a hechos catastróficos, situaciones que supongan un peligro grave o necesidades que afecten a la defensa nacional.

En el caso del incremento de la entrada de jóvenes migrantes no acompañados no se dio ninguno de estos motivos. De acuerdo con el informe justificativo de la contratación por el procedimiento de emergencia del director de la DGAIA, de 6 de julio de 2017, el incremento del número de jóvenes migrantes se puso de manifiesto, de forma constante, durante todo el año 2016, con un incremento respecto al año 2015, de un 81,40%.

15. Observación modificada a raíz de la alegación número 20 presentada por el Departamento de Derechos Sociales.

De acuerdo con estos datos, el incremento de las necesidades de plazas no se produjo de forma repentina y, por lo tanto, la DGAIA debería haber planificado las necesidades de contratación de nuevas plazas de forma más cuidadosa. En caso de necesidades más inmediatas, habría podido utilizar el procedimiento de urgencia previsto en el artículo 119 de la LCSP, que, con una reducción de los plazos de la tramitación, permite mantener los principios de publicidad y concurrencia.

4.5.3.2. Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona

Durante el año 2018, el CSSBcn tuvo en funcionamiento 49 centros que prestaban servicios de acogimiento a la infancia y la adolescencia en la ciudad de Barcelona, 3 de los cuales eran gestionados directamente por el Consorcio.

Durante ese año, la DGAIA traspasó al CSSBcn la gestión de los contratos de 12 pisos asistidos y de 1 centro residencial de jóvenes de 18 años o más en riesgo de exclusión de la ciudad de Barcelona.

En diciembre de 2018, el CSSBcn volvió a contratar 7 servicios, mediante el procedimiento negociado, a los adjudicatarios que anteriormente ya prestaban el servicio, 5 de los cuales forman parte de la muestra analizada.

De acuerdo con la documentación facilitada por el CSSBcn, el importe de las obligaciones reconocidas durante el ejercicio por el gasto de los centros contratados fue de 36,37 M€, y representa un incremento del 19,93% respecto al gasto del año anterior.

El detalle de los importes adjudicados y de las obligaciones reconocidas de los centros de la muestra analizada durante el año 2018 se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 22. Importes adjudicados y obligaciones reconocidas por los centros de la muestra. Ejercicio 2018

Ref.	Centro	Importe adjudicado	Obligaciones reconocidas	Diferencias
1	Centro de acogida Talaia	1.998.900	4.569.624	(2.570.724)
2	CRAE Sant Josep de la Muntanya	-	2.221.737	(2.221.737)
3	Centro de acogida Mas Pins	1.668.600	2.258.733	(590.133)
4	Centro de acogida Gaudí	1.880.996	1.958.452	(77.456)
5	Centro de acogida Coda	1.747.529	2.251.775	(504.246)
6	CAUI Josep Pallach – Canyamars*	1.315.346	4.817.396	(3.502.050)
Total		8.611.371	18.077.717	(9.466.346)

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

* El importe de la adjudicación corresponde a la prórroga del año 2017.

De la fiscalización realizada se hacen las siguientes observaciones:

a) Formalización de las prórrogas

El CSSBcn no ha facilitado a la Sindicatura los documentos de la formalización de la prórroga del año 2018 de 1 centro de la muestra fiscalizada que no firmó nuevo contrato (expediente 2). Por lo tanto, no se tiene la certeza de la existencia de la firma del documento de prórroga.

El 20 de agosto de 2018, el consejero del DTASF, en calidad de presidente del Consorcio y con la conformidad de su Consejo de Gobierno, acordó la convalidación, con efectos retroactivos desde su formulación, de los documentos de prórroga que, según el Acuerdo, había firmado el gerente del CSSBcn sin que tuviera competencia para hacerlo.

No obstante, la información que consta en esta convalidación no se corresponde exactamente con otra documentación del Consejo de Gobierno del CSSBcn posterior.

En este sentido, el 10 de mayo de 2019, el Consejo de Gobierno del CSSBcn quedó enterado de las actuaciones realizadas por el Consorcio al reconocer una deuda de 42,21 M€, que correspondían a servicios prestados durante el año 2018 por las entidades contratadas por el Consorcio (véase la observación *d* de este apartado).

La relación de las deudas que acompaña el acuerdo está dividida entre los pagos realizados sin contrato y los pagos realizados con contrato, pero sin prórroga de 2018 firmada.

Entre los centros del primer grupo, los que no tenían contrato vigente, hay un centro que consta en la relación de la convalidación de los documentos de prórroga del 20 de agosto de 2018. En cambio, en la relación de los centros que, según el acuerdo del 10 de mayo de 2019, tenían contrato vigente pero en los que no se había formalizado la prórroga de 2018 constan centros que están relacionados en la convalidación de las prórrogas del 20 de agosto de 2018.

b) Contratos formalizados

Durante el año 2018 se licitaron de nuevo 5 de los 6 servicios de la muestra analizada (expedientes 1, 3, 4, 5 y 6).

La incoación del expediente de 2 de estas licitaciones se hizo en febrero de 2018 y la de los otros 3 en el mes de junio. Los 5 contratos se firmaron el 20 de diciembre de 2018, y finalizaban la vigencia a 31 de diciembre del mismo año, sin perjuicio de las posibles prórrogas posteriores.

Sin embargo, estos centros constan en la relación de la convalidación, por parte del

Consejo de Gobierno del Consorcio, de los documentos de prórroga del 20 de agosto de 2018, y, por lo tanto, la mayoría de los servicios prestados durante el año 2018 estarían amparados por aquellas prórrogas.

c) Gasto reconocido

El CSSBcn no ha facilitado a la Sindicatura los documentos contractuales de las prórrogas vigentes durante el año 2018. La comparación del importe del gasto reconocido con el gasto adjudicado de los centros de la muestra se ha hecho a partir de los importes de las nuevas adjudicaciones de diciembre de 2018 y de otra documentación analizada.

De acuerdo con los documentos fiscalizados, el importe total contratado en 2018 de los 5 centros de la muestra con información fue de 8,61 M€. Sin embargo, el conjunto de las obligaciones reconocidas a lo largo del ejercicio por la prestación de los servicios contratados de estos centros fue de 15,86 M€.

El gasto reconocido por encima de los importes adjudicados correspondiente a los 5 centros de la muestra fue de 7,24 M€.

De la facturación de los centros del año 2018 se desprende que se facturaron, como mínimo, 7,76 M€ por estancias en sobreocupación.

d) Reconocimiento del gasto

El 19 de mayo de 2019, en aplicación de la Instrucción IG 02/2018 de la Intervención General de la Generalidad, el CSSBcn tramitó una comunicación a su Consejo de Gobierno para que tuviera conocimiento de un expediente de reconocimiento extrajudicial del crédito, por un total de 42,21 M€, que correspondían a gastos satisfechos en el año 2018.

Así, los pagos de las obligaciones realizadas durante el año 2018 se efectuaron sin que, en ese momento, tuvieran un instrumento jurídico válido vigente que los soportase.

La comunicación al Consejo de Gobierno iba acompañada de un informe justificativo del gerente del consorcio, que incluía las causas por las cuales se tenía que autorizar el pago sin el pertinente instrumento jurídico formalizado.

Según este informe, en 2018 hubo una serie de hechos cualificados de excepcionales que motivaron que las adjudicaciones y sus prórrogas no se pudiesen hacer mediante los instrumentos de tramitación ordinaria. Las causas excepcionales aducidas por el Consorcio fueron las siguientes:

- La ausencia de presidente del CSSBcn, el consejero del DTASF, de enero a junio de 2018, y por lo tanto, la ausencia del órgano de contratación del CSSBcn.
- Aplicación del artículo 155 de la Constitución española.
- Llegada masiva de menores extranjeros no acompañados, que provocó sobreocupaciones importantes y aumento de los créditos necesarios para hacer frente a ello.

Por otro lado, el acuerdo del Consejo de Gobierno del reconocimiento extrajudicial del crédito enmarcaba el motivo de esta situación en un problema estructural de recursos humanos que afectaba al Consorcio.

El anexo de este acuerdo recoge 2 relaciones: la primera relativa a los pagos realizados durante el 2018 sin contrato, por 19,58 M€, de los cuales 19,00 M€ corresponden a centros para jóvenes y adolescentes, y la segunda, a los pagos realizados con contrato, sin prórroga de 2018 firmada, por 22,64 M€, de los cuales 20,43 M€ corresponden a centros para jóvenes y adolescentes.

Las irregularidades descritas podrían dar lugar a hechos perseguibles administrativa y judicialmente. Esta afirmación se hace con todas las reservas y poniendo de manifiesto que solo se hace respecto a la posible existencia de indicios, ya que la apreciación únicamente corresponde a la jurisdicción competente.

La convalidación de los actos de omisión del trámite preceptivo de fiscalización de un expediente o el reconocimiento extrajudicial de un crédito no exime de las posibles responsabilidades en que hayan podido incurrir los funcionarios y autoridades públicas por razón de su participación en los hechos, de acuerdo con lo que prevén los artículos 83 y 84 del TRLFPC.

4.5.4. Ejercicio 2019

De acuerdo con lo establecido por la consideración séptima de la Directiva 2014/24/UE y la consideración sexta de la Directiva 2014/23/UE, en relación con los servicios de interés general, los servicios sociales regulados en la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales, se pueden gestionar mediante fórmulas no contractuales. En este sentido, la disposición adicional tercera del Decreto ley 3/2016 prevé la aplicación de fórmulas no contractuales para la gestión de servicios sociales, sujetos a un desarrollo reglamentario.

En el mismo sentido, el artículo 11.6 de la LCSP dispone que queda excluida de esta ley la prestación de servicios sociales por entidades privadas, siempre que la prestación se lleve a cabo sin necesidad de suscribir contratos públicos, a través, entre otros medios, de la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todas las entidades que cumplan las condiciones que el poder adjudicador haya fijado previa-

mente, sin límites ni cuotas, y que el mencionado sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación.

Esta posibilidad de utilización de fórmulas no contractuales se materializó, en los ejercicios 2019 y 2020, en las órdenes TSF/9/2019, de 22 de enero, y TSF/40/2020, de 15 de abril, de convocatoria para la acreditación de entidades proveedoras de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública y para la provisión de servicios sociales en el ámbito de atención a la infancia y la adolescencia, y, posteriormente, con la publicación del Decreto 69/2020, de 14 de julio, de acreditación, concierto social y gestión delegada en la Red de Servicios Sociales de Atención Pública.

Las órdenes permitían, bajo los principios de publicidad, libre concurrencia y no discriminación, que todas las personas físicas o jurídicas interesadas pudiesen concurrir libremente en las mismas condiciones para prestar, con financiación pública, los servicios sociales del ámbito de la atención a la infancia y la adolescencia. Las órdenes incluían unos anexos en los cuales se concretaban las condiciones funcionales y materiales que se debían cumplir en la prestación de cada tipo de servicio.

De acuerdo con lo que establecían las órdenes, las personas físicas o jurídicas privadas que a la entrada en vigor de las órdenes estuviesen prestando los servicios en colaboración con la DGAIA en el ámbito de la atención a la infancia y la adolescencia, en virtud de contratos, resoluciones u otros instrumentos jurídicos con financiación pública no sujetos al régimen de subvenciones, se podían acoger, previa solicitud, al régimen jurídico que regulaban las órdenes, para quedar adaptadas como personas o entidades acreditadas proveedoras de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública con la provisión por el mismo número de plazas que tenían asignadas.

El precio del módulo y el régimen económico de pago y el resto de las condiciones en que se prestaba el servicio debían ser, inicialmente, y hasta que se determinase por disposición normativa, los que se estaban aplicando de acuerdo con los instrumentos jurídicos mediante los cuales se prestaban anteriormente los servicios.

En 2019, para poderse acoger a la adaptación prevista, las personas y entidades interesadas que estaban prestando el servicio debían presentar una solicitud de adaptación antes del 18 de febrero de 2019 y estar debidamente inscritas en el RESES. En caso de que no presentaran la solicitud correspondiente, debían continuar prestando el servicio con el régimen jurídico de los instrumentos en virtud de los cuales se estaba prestando, pero sin la posibilidad de que estos instrumentos fueran objeto de prórroga.

Las personas físicas o jurídicas privadas titulares de los servicios debían disponer de la solvencia técnica garantizada por una experiencia mínima de 3 años en servicios de atención a niños, adolescentes o jóvenes.

La acreditación de la Orden TSF/9/2019, para las entidades que habían pedido la adaptación para la prestación del servicio de IPI, del servicio de primera acogida y atención integral de menores extranjeros no acompañados y del servicio de protección de emergencia tenía una vigencia de 1 año desde la fecha de resolución de la adaptación, prorrogable expresamente por períodos de 1 año y hasta un límite de 10 años.

Para el resto de servicios y para las nuevas solicitudes de acreditación, la vigencia era de 5 años, prorrogables tácitamente año por año. La acreditación máxima de todos los servicios en las 2 órdenes, incluidas las prórrogas, no podía ser superior a 10 años.

A partir de la publicación de la Orden TSF/9/2019 las tramitaciones de emergencia pasaron a realizarse de acuerdo con las prescripciones que contenía el artículo 15 de esta Orden. Estos requisitos tuvieron continuidad en el artículo 15 de la Orden TSF/40/2020 y, también, en el artículo 17 del Decreto 69/2020.

Esta tramitación prevé que, ante la necesidad de proporcionar una atención inmediata a personas en situación de urgencia social y vulnerabilidad, en casos en los que exista un grave peligro por su vida o integridad, se puede hacer, excepcionalmente y con la debida justificación, una provisión de emergencia de los servicios necesarios mediante resolución de la persona titular del DTASF.

La provisión de emergencia de los servicios mediante estas resoluciones debe ser regularizada en las convocatorias siguientes de adaptación y provisión, y se deben publicar en el plazo máximo de 6 meses a contar desde la resolución que acuerda la emergencia. Este plazo se amplió a 9 meses en la Orden TSF/40/2020.

4.5.4.1. *Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia*

Durante el año 2019, la DGAIA tuvo en funcionamiento 471 centros que prestaban servicios de acogimiento a la infancia y la adolescencia, 11 de los cuales eran gestionados directamente por la Generalidad.

De acuerdo con la documentación facilitada por la DGAIA, el importe de las obligaciones reconocidas durante el ejercicio por el gasto de los centros concertados o en gestión delegada fue de 220,77 M€, que correspondían a 5.579 plazas de acogimiento contratadas. Respecto al año anterior, el gasto se incrementó un 48,65%.

De acuerdo con la Orden TSF/9/2019, durante el ejercicio, el consejero del DTASF dictó 7 resoluciones para adaptar personas y entidades proveedoras de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública a fin de acreditar 307 servicios y 7 resoluciones de declaración de

emergencia, amparadas en esta normativa, para adjudicar servicios a 105 nuevos centros por 13,88 M€, de acuerdo con el desglose siguiente:

Cuadro 23. Número de plazas creadas por procedimiento de emergencia y por tipo de servicio. Ejercicio 2019

Tipo de servicio	Número de plazas	Importe adjudicado
Servicio experimental primera acogida	32	841.205
Pisos asistidos para personas entre 16 y 18 años	99	2.641.167
Pisos asistidos para mayores de 18 años	53	434.279
Pisos procesos de inserción laboral	361	5.517.840
Servicio de protección de emergencia	109	3.084.327
Servicio de acompañamiento especializado	60	451.539
Dispositivo de atención inmediata	50	907.840
Total	764	13.878.196

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

La DGAIA firmó prórrogas de contratos anteriores con otros 13 centros. Ese año también continuaron vigentes 2 convenios con sendos consejos comarcales.

A su vez, 26 centros continuaron prestando servicios por cuenta de la DGAIA sin formalizar ningún documento jurídico de acreditación o de prórroga. El gasto de estos centros de 1,76 M€, se pagó a partir de comunicaciones al Gobierno de reconocimiento extrajudicial de crédito.

A lo largo del ejercicio se dieron de baja 7 recursos de distintos servicios.

La muestra fiscalizada de los servicios prestados en el año 2019 corresponde a 25 centros con resolución de adaptación y de provisión y a 11 centros que prestaron el servicio mediante resoluciones de declaración de emergencia (véase el anexo en el apartado 4.1).

De la fiscalización de los centros de la muestra se hacen las siguientes observaciones:

a) Procedimiento de emergencia

Durante el ejercicio 2019 el consejero del DTASF dictó 7 resoluciones de declaración de emergencia, amparadas en el artículo 15 de la Orden TSF/9/2019, para adjudicar servicios a 105 nuevos centros para 764 plazas de alojamiento y por 13,88 M€.

El mencionado artículo 15 preveía la posibilidad de provisión de emergencia de los servicios necesarios, pero esta provisión solo se podía hacer de forma excepcional.

La Sindicatura considera que la utilización por parte de la DGAIA del recurso de la provisión mediante el procedimiento de declaración de emergencia para proveer nuevos servicios durante el año 2019 queda lejos de la excepcionalidad prevista en la norma, en vista del número de nuevos centros y de plazas contratadas por este procedimiento.

b) Regularización de las provisiones de emergencia

Los encargos de emergencia del ejercicio 2019 se dictaron basándose en el artículo 15 de la Orden TSF/9/2019, que establece que, en todos los casos, la provisión por declaración de emergencia de estos servicios se debe regularizar en la siguiente convocatoria de la tipología de los servicios que corresponda, que se debe publicar en el plazo máximo de 6 meses a contar desde la resolución que acuerda la emergencia.

La regularización de los servicios para la provisión por emergencia durante el ejercicio 2019 se hizo en el año 2020 a partir de la Orden TSF/40/2020, de 15 de abril. En todos los casos se superó el plazo máximo de 6 meses desde la fecha de publicación de la resolución de emergencia de 2019.

c) Identificación de los centros

La identificación de los centros tratados durante el período fiscalizado, en la mayoría de los casos, es diferente en los documentos administrativos y los registros que utiliza la DGAIA, puesto que se utiliza el número de expediente, que varía en función de los trámites administrativos que siga el centro a lo largo del período en el que presta el servicio, o el número de identificación fiscal del proveedor, que puede ser común a un conjunto de servicios diferentes.

Este hecho pone de manifiesto una falta de uniformidad en los identificadores de los centros que dificulta su gestión.

De toda la documentación administrativa revisada para la fiscalización, solo en 1 caso se utiliza el código del RESES, que individualiza e identifica de modo único a lo largo de toda la relación con el DTASF el centro y servicio al que se refiere la resolución.

d) Documento de solicitud de adaptación

Para obtener la adaptación de entidades proveedoras de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública, de acuerdo con lo que determinaba la Orden TSF/9/2019, las entidades debían hacer la solicitud a través del correspondiente formulario que constaba en el portal corporativo.

De los datos de la solicitud introducidos en el portal se puede hacer una impresión del correspondiente formulario. Sin embargo, la impresión del formulario no incluye la fecha en

que se hizo la solicitud, dato que es imprescindible para determinar si la solicitud se hizo dentro del período establecido por la Orden que regula las adaptaciones.

e) Comunicación y toma en conocimiento del Gobierno

Aunque la Orden TSF/9/2019 facilitaba los trámites para la adaptación de las personas y entidades proveedoras de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública que, hasta el momento de la publicación de la Orden, prestaban servicios, la DGAIA continuó utilizando 26 centros con los cuales había formalizado un contrato en años anteriores, pero con el período de vigencia del contrato ya finalizado y con los cuales no se firmó ningún documento que regulara la prestación del servicio.

El gasto de estos centros se pagó a partir de las comunicaciones de la toma en conocimiento del Gobierno de la Generalidad del reconocimiento extrajudicial de crédito. En estas comunicaciones se ponía en conocimiento del Gobierno la deuda contraída por el DTASF, por un total de 10,01 M€.

La causa aducida por la Secretaría de Infancia, Adolescencia y Juventud del DTASF en el informe justificativo de la tramitación del expediente era que no se habían podido formalizar las prórrogas o la adaptación de los servicios por el incremento de llegadas de migrantes, hecho que había impactado en la cantidad de provisión de plazas y servicios de la DGAIA, de tal manera que el volumen de contrataciones se vio incrementado y, en consecuencia, no se pudieron formalizar o regularizar, en la fecha prevista, los contratos y resoluciones imprescindibles para ejecutarlas.

4.5.4.2. Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona

Durante el año 2019, el CSSBcn tuvo en funcionamiento 50 centros que prestaban servicios de acogimiento a la infancia y la adolescencia en la ciudad de Barcelona, 3 de los cuales eran gestionados directamente por el Consorcio.

En el año 2019 la DGAIA traspasó al CSSBcn la gestión de los contratos de 1 piso asistido. El Consorcio formalizó ese año 18 contratos, adjudicados por el procedimiento negociado con las entidades que ya estaban prestando el servicio anteriormente. También, el 31 de marzo de 2019, el Consorcio formalizó 12 prórrogas de servicios para ese año, entre los cuales están los 6 centros de la muestra fiscalizada.

De acuerdo con la documentación facilitada por el CSSBcn, el importe de las obligaciones reconocidas durante el ejercicio por el gasto de los centros contratados fue de 30,49 M€, que representa una disminución del 16,16% respecto al gasto del año anterior.

El detalle de los importes adjudicados y de las obligaciones reconocidas de los centros de la muestra analizada durante el año 2019 se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 24. Importes adjudicados y obligaciones reconocidas por los centros de la muestra. Ejercicio 2019

Ref.	Centro	Importe adjudicado	Obligaciones reconocidas	Diferencias
1	CA Talaia	1.998.869	2.110.921	(112.053)
2	CRAE Sant Josep de la Muntanya	2.256.718	2.271.112	(14.393)
3	CA Mas Pins	1.668.600	2.478.448	(809.848)
4	CA Gaudí	1.880.996	2.022.569	(141.573)
5	CA Coda	1.747.554	1.887.614	(140.060)
6	CAUI Josep Pallach-Canyamars	1.315.266	1.554.422	(239.157)
Total		10.868.002	12.325.086	(1.457.084)

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

De la fiscalización realizada se hacen las siguientes observaciones:

a) Solicitud de adaptación del servicio

De acuerdo con lo establecido por la Orden TSF/9/2019, algunos de los centros que prestaban servicios en Barcelona solicitaron al DTASF la adaptación del servicio que estaban prestando. Sin embargo, el departamento les denegó la adaptación por el hecho de que, según consta en la resolución de adaptación, no estaban incluidos dentro del ámbito de aplicación de la Orden ya que habían sido traspasados al CSSBcn.

Si bien la Orden TSF/9/2019 determina que los centros que podían solicitar la adaptación del servicio eran los que, a la entrada en vigor de la Orden, estuviesen prestando los servicios en colaboración con la DGAIA, la Sindicatura considera que el DTASF era competente para conceder la adaptación de la prestación de servicios a los centros que lo solicitaran y cumplieran los requisitos establecidos, independientemente de que fueran gestionados por la DGAIA o por el CSSBcn.

b) Gasto reconocido

De acuerdo con los documentos fiscalizados, el importe total contratado en el año 2019 de los 6 centros de la muestra fue de 10,87 M€. No obstante, el conjunto de las obligaciones reconocidas a lo largo del ejercicio por la prestación de los servicios contratados de estos centros fue de 12,33 M€.

El gasto reconocido por encima de los importes adjudicados correspondiente a los 6 centros de la muestra fue de 1,46 M€.

4.5.5. Ejercicio 2020

En 2020 se publicó la Orden TSF/40/2020, de 15 de abril, de convocatoria para la acreditación de entidades proveedoras de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública y para la provisión de servicios sociales en el ámbito de atención a la infancia y la adolescencia, y, posteriormente, el Decreto 69/2020, de 14 de julio, de acreditación, concierto social y gestión delegada en la Red de Servicios Sociales de Atención Pública.

De acuerdo con la Orden TSF/9/2019, las resoluciones dictadas durante el año 2019 tenían una vigencia de 10 años, excepto en aquellos servicios especificados en los que la vigencia es anual. De este modo, la instrumentación para el ejercicio 2020 de la mayoría de los centros estaba amparada en las resoluciones dictadas en el año anterior.

La Orden TSF/40/2020 estableció que las resoluciones de adaptación dictadas bajo su amparo tendrían un período de vigencia de 4 años, prorrogables tácitamente de 2 años en 2 años.

4.5.5.1. Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia

Durante el año 2020, la DGAIA tuvo en funcionamiento 546 centros que prestaban servicios de acogimiento a la infancia y la adolescencia, 11 de los cuales eran gestionados directamente por la Generalidad.

Mediante la Orden TSF/9/2019, en el año 2020, 301 centros acreditados del año anterior continuaron prestando el servicio en 2020. Durante el ejercicio, el consejero del DTASF dictó 12 resoluciones para adaptar personas y entidades proveedoras de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública, de acuerdo con la orden TSF/40/2020, para acreditar 130 centros, y 5 resoluciones de declaración de emergencia, amparadas en esta normativa para adjudicar servicios a 32 nuevos centros por 3,18 M€. También se dictaron, en el período de estado de alarma, 2 resoluciones amparadas en el Decreto ley 7/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes en materia de contratación pública, de salud y gestión de residuos sanitarios, de transparencia, de transporte público y en materia tributaria y económica, para adjudicar 38 nuevos centros por 4,56 M€. El desglose de las plazas contratadas por el procedimiento de emergencia según la tipología del servicio es el siguiente:¹⁶

16. Texto modificado a raíz de la alegación número 31 presentada por el Departamento de Derechos Sociales.

Cuadro 25. Número de plazas creadas por el procedimiento de emergencia por tipo de servicio. Ejercicio 2020

Tipo de servicio	Número de plazas	Importe adjudicado
Servicio de primera acogida	40	1.752.759
Pisos asistidos para personas entre 16-18 años	88	2.041.268
Pisos asistidos para mayores de 18 años	57	308.123
Pisos procesos de inserción laboral	151	2.326.301
Servicio de protección de emergencia	158	815.471
Servicio de acompañamiento especializado	15	117.628
Centro residencial de educación intensiva	64	385.402
Total	573	7.746.953

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, 6 centros continuaron prestando servicios por cuenta de la DGAIA sin formalizar ningún documento jurídico de acreditación o de prórroga. El gasto de estos centros se pagó a partir de comunicaciones al Gobierno de reconocimiento extrajudicial de crédito.

La DGAIA firmó prórrogas de contratos anteriores con otros 15 centros. Ese año, también continuaron vigentes 2 convenios con sendos consejos comarcales. A lo largo del ejercicio se dieron de baja 11 recursos de distintos servicios.

De acuerdo con la documentación facilitada por la DGAIA, el importe de las obligaciones reconocidas durante el ejercicio por el gasto de los centros concertados o en gestión delegada fue de 219,66 M€, que correspondía a 5.821 plazas de acogimiento contratadas. Respecto al año anterior, el gasto disminuyó un 0,75%.

Durante el ejercicio se tramitaron 6 comunicaciones para la puesta en consideración del Gobierno de reconocimiento extrajudicial de crédito que incluían 9,72 M€ de gasto correspondiente a centros y servicios prestados por cuenta de la DGAIA durante el año 2020. Una parte de este gasto corresponde a 12 centros que durante ese año tramitaron la solicitud de adaptación, y esta no se resolvió hasta el mes de noviembre o diciembre de ese año.

De la fiscalización de los centros de la muestra se hacen las siguientes observaciones:

a) Período de vigencia de la acreditación de los centros

Las resoluciones para la adaptación de personas y entidades proveedoras de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública del año 2020 establecieron que la adaptación de todos los centros que no realizaban servicios experimentales (servicio de primera acogida y atención integral y servicio de protección) era por un período de vigencia de 5 años.

Sin embargo, el artículo 6.1 de la Orden TSF/40/2020 especifica que la acreditación de los servicios debía tener la vigencia de 4 años, prorrogable tácitamente cada 2 años.

La resolución de adaptación del 17 de julio de 2020 estableció que la vigencia de la adaptación del centro 84, Servicio de protección de emergencia Mas Coll de Dalt, era por un período de 5 años.

No obstante, el apartado 11 de la disposición adicional primera de la Orden TSF/40/2020 especifica que la acreditación del centro para prestar este tipo de servicio tiene la vigencia de un año desde la resolución de adaptación, prorrogable expresamente por períodos máximos de un año.

Por lo tanto, la vigencia de las adaptaciones mencionadas en las resoluciones no era la establecida en la normativa que las regulaba.

b) [...]¹⁷

c) Período de vigencia máximo de los centros acreditados en las resoluciones de adaptación

El artículo 6.2 de las órdenes TSF/9/2019 y TSF/40/2020 indicaba que la vigencia máxima de la acreditación, incluidas las prórrogas, no podía ser superior a 10 años.

Las resoluciones de adaptación hacen referencia a la posibilidad de las prórrogas de los servicios, pero no especifican el plazo máximo de vigencia de 10 años de las acreditaciones.

d) Procedimiento de emergencia

Durante el ejercicio 2020 el consejero del DTASF dictó 5 resoluciones de declaración de emergencia, amparadas en el artículo 15 de la Orden TSF/40/2020, para adjudicar servicios a 32 nuevos centros para 317 plazas de alojamiento y por 3,18 M€.¹⁸

El mencionado artículo 15 preveía la posibilidad de provisión de emergencia de los servicios necesarios, pero esta provisión solo se podía hacer de forma excepcional.

La Sindicatura considera que la utilización por parte de la DGAIA del recurso de la provisión de emergencia para proveer servicios durante el año 2020, fuera del período del estado de alarma, queda lejos de la excepcionalidad prevista en la norma, en vista del número de nuevos centros y de plazas contratadas por este sistema.

17. Observación suprimida a raíz de la alegación número 29 presentada por el Departamento de Derechos Sociales.

18. Observación modificada a raíz de la alegación número 31 presentada por el Departamento de Derechos Sociales.

e) Comunicación y toma en conocimiento del Gobierno

Durante el año 2020 la DGAIA tramitó 6 comunicaciones para la puesta en consideración del Gobierno de reconocimiento de la deuda, que incluían 9,72 M€ de gasto correspondiente a servicios prestados por cuenta de la DGAIA. Una parte de este gasto corresponde a 12 centros que durante ese año tramitaron la solicitud de adaptación, solicitud que no se resolvió hasta el mes de noviembre o diciembre de ese año.

La causa aducida por la Secretaría de Infancia, Adolescencia y Juventud del DTASF en el informe justificativo de la tramitación del expediente era que no se habían podido formalizar las prórrogas o la adaptación de estos servicios por el incremento de llegadas de migrantes que había impactado en la cantidad de provisión de plazas y servicios de la DGAIA, de tal manera que el volumen de contrataciones se vio incrementado y, en consecuencia, no se pudieron formalizar o regularizar, en la fecha prevista, los contratos y resoluciones imprescindibles para su ejecución.

La Sindicatura no encuentra justificado este procedimiento para mantener la prestación del servicio, ya que durante ese ejercicio las órdenes TFS/9/2019 y TFS/40/2020 posibilitaban la acreditación y adaptación de los centros y, de forma excepcional, la contratación de los servicios por emergencia.

f) Centros que continuaron prestando servicios en 2020 a partir de comunicaciones al Gobierno

Durante 2020, 9 centros que durante 2019 no solicitaron la adaptación establecida en la Orden TSF/9/2019 y prestaron el servicio sin ningún documento administrativo que lo regulara, continuaron prestando el servicio en 2020 sin solicitar la adaptación prevista en la Orden TSF/40/2020. De este, 4 fueron baja del servicio a lo largo del año 2020, 2 de ellos a 1 de diciembre de 2020.

Sin embargo, de acuerdo con el punto 7 de la disposición adicional primera de la Orden TSF/9/2019 los servicios de estos centros se debían seguir prestando pero no podían ser objeto de prórroga, y, por lo tanto, no se podían prestar más allá del año 2019.

g) Emergencias consecutivas no regularizadas

La prestación del servicio del centro 66 se instrumentalizó inicialmente mediante una provisión de emergencia del año 2019. Esta provisión de emergencia, de acuerdo con la Orden TSF/9/2019, debía ser regularizada en una convocatoria posterior de provisión del servicio que debía ser publicada en un plazo máximo de 6 meses.

El servicio prestado por el centro 66 durante el año 2020 no fue regularizado en una convocatoria de provisión sino que el 19 de diciembre de 2019 se dictó una nueva provisión de emergencia para todo el año 2020.

4.5.5.2. **Consortio de Servicios Sociales de Barcelona**

Durante el año 2020, el CSSBcn tuvo en funcionamiento 48 centros que prestaban servicios de acogimiento a la infancia y la adolescencia en la ciudad de Barcelona, 3 de los cuales eran gestionados directamente por el Consorcio.

Durante el año se formalizaron 2 contratos, adjudicados por procedimiento abierto: 1 de un servicio de CRAE (expediente 2 de la muestra) y el otro de una casa de niños, con las entidades que ya prestaban el servicio. En lo referente al CRAE, el 14 de diciembre de 2020 se firmó una modificación del contrato por un incremento de 3 plazas, con efectos retroactivos desde el 1 de enero de 2020.

En cuanto al resto de centros de la muestra fiscalizada, el 5 de junio de 2020, el presidente del Consorcio firmó con todos ellos el documento de prórroga de ese ejercicio.

Durante este año el DTASF también denegó las solicitudes de adaptación que, de acuerdo con la Orden TSF/40/2020, habían presentado algunos centros del ámbito territorial de la ciudad de Barcelona.

De acuerdo con la documentación facilitada por el CSSBcn, el importe de las obligaciones reconocidas durante el ejercicio por el gasto de los centros contratados fue de 30,39 M€, y representa una disminución del 0,33% respecto al gasto del año anterior.

El detalle de los importes adjudicados y de las obligaciones reconocidas de los centros de la muestra analizada durante el año 2020 se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 26. Importes adjudicados y obligaciones reconocidas por los centros de la muestra. Ejercicio 2020

Ref.	Centro	Importe adjudicado	Obligaciones reconocidas	Diferencias
1	CA Talaia	2.004.080	2.039.870	(35.790)
2	CRAE Sant Josep de la Muntanya	2.256.718	2.425.407	(168.688)
3	CA Mas Pins	1.672.740	1.778.062	(105.322)
4	CA Gaudí	1.885.719	1.872.258	13.460
5	CA Coda	1.751.774	1.749.920	1.853
6	CAUI Josep Pallach-Canyamars	1.428.094	2.425.407	(997.313)
Total		10.999.124	12.290.924	(1.291.799)

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

De la fiscalización realizada se hacen las siguientes observaciones:

a) Formalización de las prórrogas

Las prórrogas de 5 expedientes de la muestra fiscalizada se firmaron el 5 de junio de 2020, con efectos retroactivos de 1 de enero del año y, por lo tanto, con posterioridad al comienzo de su vigencia (centros 1, 3, 4, 5, y 6).

De acuerdo con el artículo 29.2 de la LCSP, las prórrogas acordadas por la Administración se deben formalizar antes de la finalización de la vigencia del contrato original o de la prórroga vigente.

b) Gasto reconocido

De acuerdo con los documentos fiscalizados, el importe total contratado en el año 2020 de los 6 centros de la muestra fue de 11,00 M€. Sin embargo, el conjunto de las obligaciones reconocidas a lo largo del ejercicio para la prestación de los servicios contratados de estos centros fue de 12,29 M€.

El gasto reconocido por encima de los importes adjudicados correspondiente a 4 centros de la muestra fue de 1,31 M€.

4.6. EFECTOS JURÍDICOS DE LA FALTA DE TRAMITACIÓN DE LAS PRÓRROGAS

Las observaciones que se han expuesto a lo largo del informe ponen de manifiesto una falta de rigor en todos los ámbitos de la gestión administrativa del DTASF, tanto por la configuración y la formalización de la contratación de los servicios, concretamente de los documentos que debían dar continuidad a los servicios que se debían prestar, como en el cómputo de los importes del gasto.

El hecho de ser servicios de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública, que afecta a personas en situación de necesidad y vulnerabilidad, justamente lo que debería generar es un altísimo nivel de rigor en su gestión. En cambio, lo que se deriva del análisis de la documentación analizada es la falta de rigor y previsión por parte del DTASF amparándose en que se trata de servicios imprescindibles destinados a las personas que se encuentran en situación de necesidad y vulnerabilidad.

En la documentación fiscalizada el DTASF manifiesta, entre otros aspectos, la imposibilidad de formalizar las prórrogas de los contratos con los proveedores de servicios por el hecho de que hay un gran número de proveedores y, por lo tanto, de documentación a tramitar. Uno de los motivos de este volumen de documentación a tramitar es el corto período de vigencia de los contratos iniciales, como mucho por un período de vigencia de

1 año, por lo que hay que tramitar la prórroga anual de todos los contratos vigentes antes de la expiración del plazo de vigencia del contrato o de la prórroga anterior.

Tal y como se ha puesto de manifiesto a lo largo del informe, la mayoría de las prórrogas tramitadas por la DGAIA en el año 2017 se formalizaron después del inicio del período de su supuesta vigencia. En el año 2018, la DGAIA no formalizó la práctica totalidad de las prórrogas de ese ejercicio.

A su vez, el CSSBcn no formalizó una parte de las prórrogas del año 2017 y formalizó las prórrogas de los ejercicios 2019 y 2020 después del inicio del período de su supuesta vigencia.

En cuanto a la vigencia de los contratos y a la formalización de las prórrogas se hace la siguiente observación:

Efectos jurídicos

La no formalización de forma expresa de las prórrogas antes de finalizar el período de vigencia establecido en el contrato inicial o en la prórroga del ejercicio anterior conduce a la extinción del contrato, puesto que la extensión del plazo de vigencia de un contrato no tiene carácter automático, sino que es necesario un acuerdo expreso antes de la finalización del plazo inicialmente previsto.

En este sentido se manifiesta la sentencia número 136/2022, de 4 de febrero, del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección tercera), que determina que las prórrogas deben adoptarse de mutuo acuerdo antes de la finalización de la duración inicialmente pactada o del vencimiento de las prórrogas anteriores.

También, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalidad de Cataluña en el informe 2/2021 ha declarado, de acuerdo con el artículo 23 del TRLCSP y el artículo 29.1 de la LCSP, que en ningún caso es posible prorrogar un contrato por consentimiento tácito de las partes. La continuación de las prestaciones más allá de su duración y la de sus eventuales prórrogas, al margen de las salvedades tasadas legalmente sobre la base de prórrogas tácitas o verbales, supone una infracción flagrante del ordenamiento jurídico.

Esta contravención del ordenamiento jurídico, según la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalidad de Cataluña en el informe 2/2021, se ha equiparado al supuesto de nulidad de pleno derecho previsto en el artículo 47.1.e de la LPACAP, por el hecho de considerar que es una contratación que prescinde total y absolutamente del procedimiento. En los mismos términos también se pronuncia la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña, entre otros, en los dictámenes 131/2020, de 5 de mayo, y 175/2022, de 19 de mayo.

El fundamento jurídico en el que se basa el DTASF para continuar con la prestación de los servicios y no paralizarlos es la disposición transitoria segunda del Decreto ley 3/2016. Esta disposición, que está pensada para dar continuidad a los servicios sociales, establece que esta continuidad debe basarse en fórmulas documentadas como las prórrogas, la ampliación de plazos o cualquier otra fórmula que permita la legislación vigente. Por lo tanto, las prórrogas deben estar documentadas en relación con cada servicio social concreto, hecho que no se corresponde con una prórroga tácita no documentada.

Por lo tanto, no era posible prestar los servicios sociales sin formalizar las prórrogas de los contratos antes que finalizara la duración inicialmente establecida, ya que el contrato ya estaría extinguido dada la prohibición legal de prórrogas tácitas. La disposición transitoria segunda del Decreto ley 3/2016 no es un supuesto que ampare legalmente una prórroga tácita o no documentada, más allá de la duración inicial del contrato.

Al considerar extinguidos los contratos por falta de formalización de las prórrogas dejan también de estar vigentes las condiciones, precios y plazas de los contratos primitivos.

La consecuencia jurídica de no haber formalizado las prórrogas de los contratos es que las prestaciones que se hubiesen continuado llevando a cabo no tendrían amparo legal en ningún acto o negocio jurídico. Tal y como se ha dicho anteriormente, la infracción de la prohibición de prórrogas tácitas es una situación que, de acuerdo con la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora, se ha equiparado a una contratación que prescinde total y absolutamente del procedimiento, de acuerdo con el artículo 47.1.e de la LPACAP, lo cual determina la nulidad del acto tácito.

Ante eso, la vía procedente es la revisión de oficio, sin perjuicio que se pueda optar también por tramitar la vía de la responsabilidad patrimonial. Si se debía hacer un reconocimiento extrajudicial del crédito, era necesario esperar hasta que se hubiera adoptado la resolución correspondiente en el procedimiento de revisión de oficio.

De acuerdo con la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora lo que hay que abonar en estos casos, para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, es el valor de la prestación efectuada y, en ningún caso, el beneficio industrial, el cual se debe reconocer, si procede, por la vía indemnizatoria de los daños y perjuicios originados por la parte culpable, que puede ser objeto del mismo procedimiento de revisión de oficio, de modo que no es necesario incoar 2 procedimientos diferentes.

De acuerdo con los argumentos anteriores, en el momento de la entrada en vigor de las órdenes TSF/9/2019 y TSF/40/2020, las entidades que prestaban servicios de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública, no lo hacían en virtud de ningún contrato o instrumento jurídico vigente, ya que el contrato inicial se había extinguido, y, por lo tanto, las prórrogas tácitas posteriores eran ilegales, porque se equiparaban a una contratación verbal y nula de pleno derecho. Por lo tanto, estas entidades tampoco se podían acoger al régimen jurídico que regula el artículo 3.1.b en relación con la disposición adicional primera de dichas órdenes.

En consecuencia, dichas entidades no podían quedarse adaptadas como entidades proveedoras de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública, puesto que no prestaban el servicio en virtud de ningún contrato, resolución o instrumento jurídico vigente, y no disfrutaban de las circunstancias que habilitaban legalmente la prestación del servicio, ni de los requisitos habilitadores para quedar acreditadas de acuerdo con el nuevo régimen normativo.

Las resoluciones dictadas durante los años 2019 y 2020 al amparo del artículo 3 y de la disposición adicional primera de las órdenes TSF/9/2019 y TSF/40/2020, para adaptar aquellas entidades como proveedoras de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública, serían también constitutivas de nulidad de pleno derecho, de acuerdo con el artículo 47.1 letra *f* de la LPACAP, ya que constituyen actos administrativos contrarios al ordenamiento jurídico por los cuales se adquieren facultades o derechos cuando no tienen los requisitos esenciales para su adquisición. Ante esto, también se deberían someter las resoluciones al procedimiento de revisión de oficio.

5. RESPONSABILIDADES

5.1. DE LA DIRECCIÓN DE LAS ENTIDADES

La DGAIA y el CSSBcn, de acuerdo con las competencias señaladas en los apartados 1.2.1 y 1.2.2 de este informe, deben garantizar que las actividades en las materias fiscalizadas resulten conformes con la normativa aplicable.

Asimismo, independientemente del control interno ejercido por la Intervención delegada, ambos son responsables de establecer otros sistemas de control interno necesarios para garantizar que la actividad realizada esté libre de incumplimientos legales.

5.2. DE LA SINDICATURA

Los objetivos, el alcance y la metodología utilizada en el trabajo de fiscalización de la Sindicatura, de acuerdo con lo que se expone en el apartado 1.1 de la introducción y en el apartado 4, Fiscalización realizada, son obtener una seguridad limitada que la contratación de los centros de acogida esté libre de incorrecciones materiales por fraude o error, aplicando los procedimientos de fiscalización descritos y emitir un informe de fiscalización con conclusiones.

Este grado de seguridad limitada no garantiza que una fiscalización realizada de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de los órganos de control externo y las normas internacionales de auditoría adaptadas al sector público detecte siempre una incorrección material cuando existe. Las incorrecciones se pueden generar por fraude o por error y se consideran materiales de acuerdo con los criterios establecidos en el Manual de fiscalización.

6. ANEXOS

6.1. MUESTRA SELECCIONADA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

Cuadro 27. Muestra de centros por tipo de instrumento de la DGAIA

Ref.	Nombre del centro	PC 2016	CN 2017	PC 2017	PC 2018	CE 2018	CG 2018	CN 2018	EO 2019	RAP 2019	EO 2020	RAP 19/20	RAP 2020
1	Servicio de primera acogida y atención integral Actua en Xarxa Avinyonet	-	-	-	-	-	1.240	-	-	-	-	-	-
2	Servicio de primera acogida y atención integral Montsià	-	-	-	-	-	1.027	-	-	-	-	-	-
3	Servicio de primera acogida y atención integral Santa Digna	-	-	-	-	-	984	-	-	-	-	-	-
4	Servicio de primera acogida y atención integral La Balca	-	-	-	-	-	1.147	-	-	-	-	-	-
5	Servicio de primera acogida y atención integral Gedi	-	-	-	-	-	1.796	-	-	1.652	-	2.412	-
6	CREI El Pedrenyal	1.582	-	1.595	-	-	1.472	-	-	1.725	-	1.614	-
7	CRAE Pere Quart	-	-	-	-	-	1.305	-	-	-	-	1.477	-
8	CRAE Residència Juvenil de Manresa	-	-	-	-	-	615	-	-	-	-	-	-
9	CRAE Elima	-	-	-	-	-	942	-	-	-	-	-	-
10	Centro para discapacitados Residència Guru Valldoreix	-	-	-	-	-	590	-	-	-	-	-	-
11	SAEJ Barcelona	-	-	1.626	-	-	1.848	-	-	2.312	-	2.443	-
12	Centro de acogida Coda 2	2.600	-	2.672	2.432	-	-	-	-	2.771	-	2.628	-
13	CRAE Voramar	-	-	-	-	-	987	-	-	-	-	-	-
14	CRAE Hogar Santa Rosalía	-	-	-	-	-	1.024	-	-	-	-	-	-
15	CRAE Lo Carrilet	-	-	-	-	-	649	-	-	-	-	-	-
16	CRAE Lledoners	-	-	-	-	-	714	-	-	-	-	-	-
17	Masia Font Fregona	-	-	-	-	-	2.251	-	-	-	-	-	-
18	Centro de acogida Mas Garriga	2.188	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
19	Comunitat Terapèutica Santa Maria de Valldaura	-	-	-	-	-	1.689	-	-	1.764	-	-	-
20	Centro de acogida Estels	1.638	-	1.708	-	-	1.729	-	-	1.773	-	1.904	-
21	Centro de acogida La Dida	-	-	-	-	-	1.327	-	-	-	-	1.587	-

Ref.	Nombre del centro	PC 2016	CN 2017	PC 2017	PC 2018	CE 2018	CG 2018	CN 2018	EO 2019	RAP 2019	EO 2020	RAP 19/20	RAP 2020
22	Centro de acogida Estrep	2.661	-	2.772	-	-	3.473	-	-	2.319	-	3.070	-
23	Centro de acogida Terres de l'Ebre	1.633	-	2.249	-	-	3.745	-	-	2.776	-	2.106	-
24	CRAE Llars infantils Torre Vicens – Actua	-	-	-	-	-	1.438	-	-	-	-	-	-
25	CRAE Llar Vilanova	-	-	-	-	-	975	-	-	-	-	-	-
26	Centro de acogida Can Miralpeix	-	-	3.817	2.511	-	-	-	-	2.929	-	2.059	-
27	CRAE Can Tai	-	-	-	-	-	494	-	-	-	-	-	-
28	CRAE Vilobí	-	-	-	-	-	519	-	-	-	-	-	-
29	CRAE Salt	-	-	-	-	-	791	-	-	-	-	-	-
30	Centro de acogida Llar Garbí/Llevant	-	-	1.621	4.057	-	-	-	-	-	-	-	-
31	CRAE Xaloc	-	-	-	-	-	668	-	-	-	-	-	-
32	CRAE Fundació Busquets – Llars Infantils	-	-	-	-	-	1.269	-	-	-	-	-	-
33	CRAE Complex Maricel	-	-	-	-	-	1.265	-	-	-	-	-	-
34	CRAE Residència Bon Pastor	-	-	-	-	-	750	-	-	-	-	-	-
35	CRAE Residència La Immaculada	1.588	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.634	-
36	CRAE Llar Nova Esperança	-	-	-	-	-	961	-	-	-	-	-	-
37	CRAE El Mas	-	-	-	-	-	975	-	-	-	-	-	-
38	CRAE Casa Sant Josep 1	1.606	-	-	-	-	1.584	-	-	-	1.648	-	-
39	CRAE Aldees Infantils SOS Sant Feliu de Codines	1.775	-	1.777	-	-	-	-	-	1.797	-	2.015	-
40	CRAE Residència Infantil La Pastoreta	-	-	-	-	-	1.425	-	-	-	-	-	-
41	CRAE Llar Mare Esperança	-	-	-	-	-	650	-	-	-	-	-	-
42	CRAE Residència Montserrat	-	-	-	-	-	786	-	-	-	-	-	-
43	CRAE La Lluna / Lluna Jove	-	-	-	-	-	1.448	-	-	-	-	1.501	-
44	Centro de acogida Petit Coda	1.939	-	2.036	2.029	-	-	-	-	2.052	-	2.064	-
45	CRAE Llar Juvenil Casa de La Caritat de Vic	-	-	-	-	-	1.100	-	-	-	-	-	-
46	CRAE Codina	-	-	-	-	-	863	-	-	-	-	-	-
47	CRAE Ball de Cavallets	-	-	-	-	-	880	-	-	-	-	-	-
48	Centro de acogida OIKIA	-	1.578	-	3.200	-	-	-	-	-	-	-	-
49	CREI Mas Ritort	-	1.386	-	-	-	1.573	-	-	-	-	1.579	-

Ref.	Nombre del centro	PC 2016	CN 2017	PC 2017	PC 2018	CE 2018	CG 2018	CN 2018	EO 2019	RAP 2019	EO 2020	RAP 19/20	RAP 2020
50	CREI La Ginesta	-	-	-	-	-	1.480	-	-	-	-	1.523	-
51	CRAE Banyoles	-	-	-	-	-	490	-	-	-	-	-	-
52	CRAE Les Garrigues	-	-	-	-	-	1.230	-	-	-	-	-	-
53	CRAE Les Àligues	-	-	-	-	-	564	-	-	-	-	-	-
54	CRAE Coloma	-	-	-	-	-	563	-	-	-	-	-	-
55	Centro terapéutico Ita Clínic Bcn, SCL	-	-	-	-	-	560	-	-	-	-	-	-
56	Medidas transición art. 146: Itinerarios de protección individualizados	-	1.270	-	-	-	3.906	-	-	4.368	-	4.360	-
57	CREI El Guaret	-	-	-	-	-	-	1.337	-	-	-	1.528	-
58	CRAE Llar Les Vinyes	-	-	-	-	-	-	1.553	-	-	-	-	-
59	Centro de acogida Raïmat	-	-	-	-	-	1.635	-	-	-	-	-	-
60	CRAE Antoni Inglès	-	-	-	-	-	957	-	-	-	-	-	-
61	Servicio de primera acogida y atención integral Sant Joan de Déu – Lleida	-	-	-	-	1.445	-	-	-	2.800	-	2.807	-
62	Servicio de protección de emergencia Estela Nova	-	-	-	-	-	-	-	-	3.374	-	3.063	-
63	Servicio de protección de emergencia El Pla	-	-	-	-	-	-	-	-	2.804	-	1.833	-
64	Servicio de primera acogida y atención integral Balquer	-	-	-	-	-	-	-	-	2.069	-	-	-
65	Servicio de primera acogida y atención integral Xatrac	-	-	-	-	-	-	-	-	2.050	-	-	-
66	DAI – Dispositivo de atención inmediata Sant Medir	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.433	-	-
67	Servicio de primera acogida y atención integral Mas d'en Blasi	-	-	-	-	821	-	-	-	-	-	-	-
68	Servicio de primera acogida y atención integral Molí del Mar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.633	-	-
69	Servicio de protección de emergencia Can Santoi	-	-	-	-	780	-	-	-	1.640	-	-	-
70	Servicio de primera acogida y atención integral Sirius	-	-	-	-	-	-	-	-	1.857	-	1.854	-
71	Servicio de primera acogida y atención integral Ebre	-	-	-	-	689	-	-	-	1.630	-	1.464	-
72	Servicio de primera acogida y atención integral Pedraforca	-	-	-	-	-	-	-	-	1.715	-	-	-
73	Servicio de protección de emergencia Kirikú	-	-	-	-	2.061	-	-	-	5.773	-	3.287	-
74	Servicio de protección de emergencia Sant Joan de Déu – Lleida	-	-	-	-	-	-	-	-	1.793	-	-	-
75	Servicio de primera acogida y atención integral Antares	-	-	-	-	-	-	-	-	2.452	-	1.742	-

Ref.	Nombre del centro	PC 2016	CN 2017	PC 2017	PC 2018	CE 2018	CG 2018	CN 2018	EO 2019	RAP 2019	EO 2020	RAP 19/20	RAP 2020
76	Servicio de primera acogida y atención integral Garbet	-	-	-	-	-	-	-	-	1.658	-	-	-
77	Servicio de primera acogida y atención integral Ebre y Tortosa	-	-	-	-	-	-	-	263	-	-	-	-
78	Servicio de primera acogida y atención integral Dar Bufalà II	-	-	-	-	-	-	-	300	-	-	-	-
79	Piso de 16 a 18 años Norfeu	-	-	-	-	-	-	-	274	-	-	-	-
80	Piso de 16 a 18 años Els dos Llops 2	-	-	-	-	-	-	-	237	-	-	-	-
81	Piso de 16 a 18 años La Coradella	-	-	-	-	-	-	-	268	-	-	-	-
82	Residencia de jóvenes Pil Mas Pinyol	-	-	-	-	-	-	-	-	-	348	-	-
83	Residencia de jóvenes Dakarai 1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	326	-	-
84	Servicio de protección de emergencia Mas Coll de Dalt	-	-	-	-	-	-	-	1.247	-	-	-	1.342
85	Piso de 16 a 18 años Les Salines	-	-	-	-	-	-	-	238	-	-	-	-
86	Servicio de protección de emergencia L'Olivar	-	-	-	-	-	-	-	533	-	-	-	685
87	Servicio de protección de emergencia Nur	-	-	-	-	-	-	-	2.737	-	-	-	536
88	Servicio de protección de emergencia Meraki	-	-	-	-	-	-	-	442	-	-	-	1.239
89	Residencia de jóvenes La Mussara	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.305
90	Som Refugi	-	-	-	-	-	-	-	516	-	-	-	643
91	Servicio de primera acogida y atención integral Dari	-	-	-	-	942	-	-	-	-	-	-	-
Total muestra		19.211	4.235	21.875	14.229	6.738	62.350	2.890	7.054	59.853	5.387	53.553	5.751
Total por tipo de instrumento		90.304	12.250	86.471	35.484	24.468	79.992	4.995	14.226	175.829	7.051	167.111	24.364
Cobertura muestra (%)		21,3	34,6	25,3	40,1	27,5	77,9	57,9	49,6	34,0	76,4	32,0	23,6

Importes en miles de euros.

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los importes nulos no indican que el centro no haya prestado el servicio en ese ejercicio y/o bajo aquella modalidad de instrumento jurídico, sino que no ha formado parte de la muestra a verificar por ese instrumento y por ese ejercicio.

Clave:

CE: Contrataciones de tramitación de emergencia.

CG: Comunicaciones al Gobierno.

CN: Contrataciones de tramitación normal.

EO: Declaración de emergencia – Resoluciones.

PC: Prórrogas de contratación.

RAP: Resolución para la adaptación de personas y entidades proveedoras de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública.

6.2. MUESTRA SELECCIONADA DEL CONSORCIO DE SERVICIOS SOCIALES DE BARCELONA

Cuadro 28. Muestra de centros por tipo de instrumento del CSSBcn

Ref.	Tipo adjudicación	FC 2016	PC 2016	FC 2017	PC 2017	CN 2018	CCG 2018	PC 2019	PC 2020	CN 2020
1	CA Talaia	-	1.946		2.026	4.570	-	2.111	2.040	-
2	CRAE Sant Josep de la Muntanya	-	2.276	2.266	-	-	2.222	2.271	-	2.425
3	CA Mas Pins	-	1.803	2.618	-	2.259	-	2.478	1.778	-
4	CA Gaudí	1.950	-	2.462	-	1.958	-	2.023	1.872	-
5	CA Coda	1.929	-	2.396	-	2.252	-	1.888	1.750	-
6	CA CAUI Josep Pallach - Canyamars	-	1.260		1.656	4.817	-	1.554	2.425	-
Total obligaciones reconocidas centros de la muestra		3.879	7.285	9.743	3.682	15.856	2.222	12.325	2.257	2.425
Total obligaciones reconocidas por tipo de instrumento		12.511	15.626	24.380	4.996	17.202	19.166	17.092	27.548	2.840
Cobertura (%)		31,00	46,62	39,96	73,70	92,18	11,59	72,11	8,19	85,39

Importes en miles de euros.

Fuente: Elaboración propia.

Clave:

CCG: Comunicaciones al Consejo de Gobierno.

CN: Contratación normal.

FC: Facturas pagadas sin contrato ni prórroga.

PC: Prórrogas de contrato.

7. TRÁMITE DE ALEGACIONES

De acuerdo con la normativa vigente, el proyecto de informe de fiscalización fue enviado al Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona y al Departamento de Derechos Sociales los días 13 y 14 de febrero de 2024, respectivamente, para cumplir con el trámite de alegaciones.

El Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona y el Departamento de Derechos Sociales pidieron una prórroga para presentar las alegaciones, y el plazo se amplió hasta el 5 de marzo de 2024.

7.1. ALEGACIONES RECIBIDAS

7.1.1. Alegaciones presentadas por el Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona

El escrito de alegaciones presentado por el Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona a la Sindicatura de Cuentas se reproduce a continuación.¹⁹

Los anexos a los que hacen referencia las alegaciones quedan depositados en los archivos de la Sindicatura.



Asunto: alegaciones al proyecto de informe 31/2021-C de la Sindicatura de Cuentas sobre la contratación pública y adjudicación del servicio de acogimiento de la infancia y la adolescencia (ejercicios 2016-2020)

A LA SINDICATURA DE CUENTAS

Àngels Canales Vilà, en calidad de gerente del **CONSORCIO DE SERVICIOS SOCIALES DE BARCELONA** (en adelante, el “Consorcio” o el “CSSB”), con C.I.F. núm. Q0801425J, como mejor proceda en derecho,

DIGO

I.- Que mi representada ha sido notificada del proyecto de informe 31/2021-C, emitido por la Sindicatura de Cuentas fruto de una fiscalización limitada en relación con la contratación pública y la adjudicación a personas físicas o jurídicas privadas de la prestación del servicio de acogimiento a la infancia y la adolescencia en el período de 2016 a 2020.

19. El escrito original estaba redactado en catalán. Aquí figura traducido al castellano.

El ámbito subjetivo de este proyecto de informe, de acuerdo con lo que se indica en su apartado 1.1, ha sido la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia (en adelante, la "DGAIA") del Departamento de Derechos Sociales de la Generalidad de Cataluña, que es la entidad que tiene atribuidas las competencias y las funciones en materia de atención a la infancia y la adolescencia; así como el CSSB, como entidad que gestiona y supervisa los recursos residenciales destinados a niños y adolescentes tutelados por la DGAIA en la ciudad de Barcelona.

II.- Que el proyecto de informe contiene observaciones significativas, referencias a presuntas irregularidades normativas y ciertas recomendaciones sobre mejoras en la gestión en relación con la provisión de los servicios sociales mediante entidades privadas por parte de las entidades fiscalizadas.

III.- Que haciendo uso del trámite conferido por la Sindicatura de Cuentas, previa solicitud de una prórroga, paso a formular, en la representación que ostento, las siguientes,

ALEGACIONES

Primera.- La constitución y funciones del Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona.

El CSSB se constituyó mediante el Decreto 113/2003, de 25 de abril, y es un consorcio administrativo participado en un 60% por la Generalidad de Cataluña, a través del Departamento de Derechos Sociales (al cual se encuentra adscrito), y en un 40% por el Ayuntamiento de Barcelona.

Su objeto es desarrollar, en el ámbito territorial del municipio de Barcelona, los servicios, los establecimientos y los programas y actividades de prevención, atención y promoción social que le encomienda la Carta Municipal (aprobada por la Ley 22/1998, de 30 de diciembre). Para la consecución de este objetivo, el Consorcio desarrolla, entre otras muchas, las funciones de programar, prestar y gestionar los servicios sociales de atención especializada de alcance superior, que implican funciones de valoración, diagnóstico, tratamiento, apoyo o rehabilitación.

Mediante Acuerdo de Gobierno GOV/91/2008, de 27 de mayo, la Generalidad de Cataluña traspasó al CSSB la gestión de servicios sociales de acogida y los servicios residenciales de acción educativa en el área de actuación de atención a la familia, a la infancia y a la adolescencia, y los servicios de centro de día y residenciales de atención especializada para personas con discapacidad en el área atención a personas con discapacidad; así como los correspondientes medios materiales, personales y económicos. Literalmente, en virtud de esta resolución se acordó:

<Traspasar al Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona, en cuanto al ámbito del municipio de Barcelona, la gestión de los servicios sociales de tercer nivel que figuran a continuación y que se detallan en el anexo I:

Área de actuación Atención a la familia, a la infancia y a la adolescencia:

Servicios de acogimiento.

Servicios residenciales de acción educativa.

Servicios de valoración de maltratos infantiles.

Servicios residenciales de estancia limitada para mujeres.

Área de actuación Atención a personas con discapacidad:

Servicios de centro de día de atención especializada para personas con discapacidad.

Servicios de centros residenciales para personas con discapacidad.

Área de actuación Atención a drogodependientes:

Servicios residenciales de atención a drogodependientes>.

Posteriormente, el traspaso anterior se fue ampliando con nuevos traspasos de servicios sociales especializados mediante los Acuerdos de Gobierno GOV/208/2010, de 16 de noviembre; GOV/181/2013, de 17 de diciembre; GOV/170/2014, de 9 de diciembre; y GOV/109/2017, de 25 de julio.

En el esquema anterior, la DGAIA es la entidad que tutela a los niños y adolescentes, quien gestiona los expedientes de los menores y, en definitiva, quien decide las medidas de protección que hay que aplicar en cada caso (acogimiento, acción educativa, piso asistido, etc.); y el Consorcio es la entidad que gestiona y supervisa los recursos residenciales destinados a niños y adolescentes tutelados por la DGAIA en la ciudad de Barcelona.

Para prestar los anteriores servicios en la ciudad de Barcelona el CSSB dispone de centros de acogimiento y centros residenciales en diferentes modalidades, en los que se atienden las necesidades de los menores según las medidas acordadas. Estos recursos pueden ser propios (o de gestión directa) del CSSB o pueden ser de otras personas físicas o jurídicas privadas (de gestión indirecta) con las cuales el Consorcio mantiene relaciones de colaboración.

En cualquier caso, los recursos o centros a través de los cuales se prestan los servicios sociales deben encontrarse inscritos en el Registro de Entidades, Servicios y Establecimientos Sociales (en adelante, "RESES"), de conformidad con lo previsto en el Decreto 205/2015, de 15 de septiembre, del régimen de autorización administrativa y de comunicación previa de los servicios sociales y del Registro de Entidades, Servicios y Establecimientos Sociales (en adelante, el "Decreto 205/2015").

Segunda.- Los antecedentes y el contexto en el que se enmarca el proyecto de informe y las presentes alegaciones

Con carácter previo a desarrollar las alegaciones que hacen referencia, de forma específica, a las observaciones contenidas en el proyecto de informe 31/2021-C de la Sindicatura de Cuentas en cuanto a la contratación del CSSB, es necesario prestar atención a los antecedentes y al contexto en el que se enmarcan la actividad y los años objeto de fiscalización.

Esta necesidad viene motivada por el hecho de que en dicho período confluyeron una serie de circunstancias extraordinarias, sobrevenidas, imprevisibles e inevitables, que dificultaron enormemente la gestión de la contratación de los servicios que han sido analizados por la Sindicatura de Cuentas.

I.- La situación excepcional de la llegada de menores no acompañados durante el período de fiscalización

El proyecto de informe objeto de este escrito reconoce en su apartado 1.3.1 que la actividad de todos los implicados en la prestación de los servicios sociales de

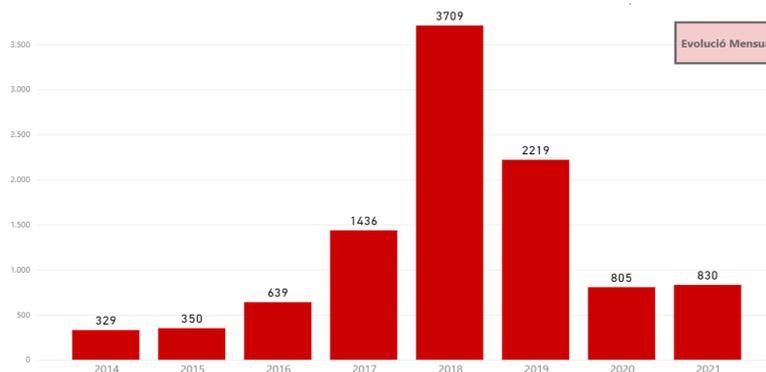
referencia (DGAIA, CSSB y centros colaboradores) se vio afectada, durante el período objeto de fiscalización, por la llegada masiva de menores extranjeros no acompañados que debían ser atendidos de conformidad con la normativa vigente.

Concretamente, el proyecto de informe afirma lo siguiente:

<Durante el período analizado, la actividad llevada a cabo por estos servicios se vio afectada por la llegada de jóvenes migrantes solos, tal y como se desprende del incremento del número de acogidas en centros residenciales (véase el cuadro 3). Según los datos de la DGAIA, el número de expedientes abiertos para atender a adolescentes extranjeros sin referentes familiares fue de 208 en 2017, de 2.355 en 2018, de 2.552 en 2019 y de 1.339 en 2020.

Los datos de las llegadas de jóvenes menores de edad migrantes sin referentes familiares en Cataluña durante los años 2014-2021 son los siguientes:

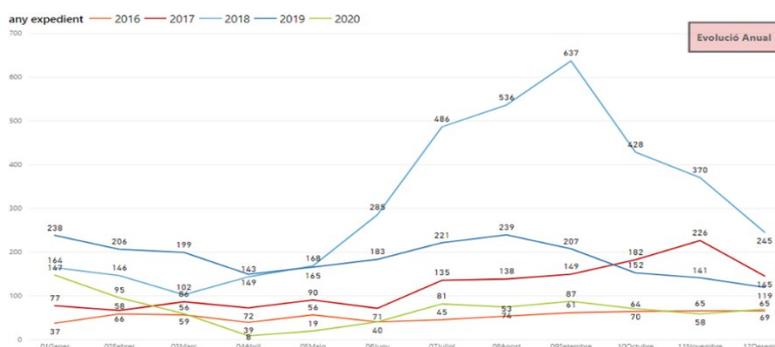
Gráfico 1. Llegadas anuales de jóvenes menores de edad migrantes sin referentes familiares en Cataluña



Fuente: Documentación facilitada por la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia

Los datos de las llegadas mensuales a Cataluña de jóvenes migrantes solos menores de edad durante el período 2016-2020 son los siguientes:

Gráfico 2. Llegadas mensuales a Cataluña de jóvenes migrantes solos menores de edad



Fuente: Documentación facilitada por la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia

Por lo tanto, en el período fiscalizado se evidencia un aumento de la necesidad de servicios por la llegada de estos jóvenes migrantes menores de edad sin familia acom-

pañante, en especial a partir del segundo semestre de 2017. Este fue el motivo para incorporar nuevos servicios, encuadrados en los servicios experimentales previstos en la CSS: servicio experimental de primera acogida y atención integral, servicio de protección de emergencia y dispositivos de acción inmediata>.

En relación con lo anterior, decir que “*durante el período analizado, la actividad llevada a cabo por estos servicios se vio afectada por la llegada de jóvenes migrantes solos*” es quedarse muy corto o quedarse en la superficie del problema. Para contextualizar el impacto de esta llegada de menores extranjeros no acompañados sobre el Sistema Catalán de Servicios Sociales, procede analizar la situación más detalladamente.

De acuerdo con el artículo publicado en la UOC sobre <*Medidas para afrontar la llegada masiva de MENA: una ley europea y un Reparto más equitativo*>,¹ <*De 2017 a 2018, las llegadas por mar crecieron un 158 % y los menores registrados en el sistema de protección aumentaron un 103 %. En cuanto a niños y niñas no acompañados llegados en pateras, los datos de 2017 revelan un aumento de casi un 400 % en comparación con el año anterior*>.

Como publicó *La Vanguardia* el 6 de agosto de 2019,² <*Un total de 6.261 niños y jóvenes inmigrantes no acompañados, conocidos como ‘menas’, han llegado a Cataluña entre enero de 2017 y junio de 2019, una cifra que ha desbordado la capacidad de acogida y ha causado algunos incidentes y tensión en varias de las localidades donde fueron alojados. Según datos facilitados por la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Generalidad, a 30 de junio de este año, había en Cataluña 4.203 menores sin referentes familiares en el sistema de protección, lo que representa un 42 % del total de niños y adolescentes tutelados por la administración catalana (9.700). Las llegadas de los niños y adolescentes inmigrantes empezaron a incrementarse a partir de julio de 2017, cuando las llegadas superaron el centenar por mes y se situaron en un máximo de 226 en noviembre de aquel año.*

La tendencia de llegadas de niños que entraban en Cataluña solos continuó al alza todo 2018 y en junio y julio el número se situó en 284 y 485, cifras que crecieron aún más hasta registrarse 629 en septiembre, y alcanzar la cifra récord de 3.697 a fin de año. En lo que llevamos de 2019, este fenómeno ha empezado a disminuir y las llegadas se sitúan en los 238 niños y jóvenes en enero, 199 en febrero y marzo, 146 en abril, 164 en mayo y 183 en junio. La llegada masiva de estos menores ha precisado no solo de la dedicación de los responsables del gobierno catalán en el ámbito de la Infancia y Adolescencia, sino también de la de entidades que atienden a menores en el ocio, que han puesto a disposición del Gobierno casas de colonias, y también de varias ONG e incluso de Cruz Roja (...)>.

Haciéndose eco de la misma nota de prensa de la Agencia EFE, el periódico ARA publicó en la misma fecha (6 de agosto de 2019) que Cataluña era la comunidad autónoma con más menores extranjeros no acompañados registrados el 2018, así como que <*Entre enero de 2017 y junio de 2019, 6.261 niños y jóvenes inmigrantes no acompañados, conocidos como ‘menes’, han llegado a Cataluña. Según*

¹ <https://www.uoc.edu/es/news/2019/118-medidas-mena>

² <https://www.lavanguardia.com/vida/20190806/463896856641/mas-de-6200-menores-llegan-a-cataluna-en-dos-anos-y-desbordan-red-de-acogida.html>.

datos facilitados por la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Generalidad, las llegadas de los niños y adolescentes inmigrantes empezó a incrementarse a partir de julio de 2017, cuando las llegadas superaron el centenar de personas por mes y se situaron en un máximo de 226 el noviembre de ese año. Esta tendencia continuó creciendo durante el año 2018, y alcanzó una cifra récord de 3.697 a finales de año, pero durante este 2019 han empezado a disminuir el número de 'menes' y se han situado en 1.129 llegadas hasta junio>.

De conformidad con el Informe emitido conjuntamente por la DGAIA, el CSSB y el Ayuntamiento de Barcelona, cuya copia se acompaña como **documento número 1**, la detección de la llegada a Cataluña de menores extranjeros no acompañados se inició entre los años 1997 y 1999, y su cifra fue en aumento hasta el año 2011.

Durante los años 2010 y 2011, ante la reducción de las llegadas, se procedió a la eliminación de los recursos específicos de primera acogida (centros socioeducativos nocturnos —Centro Alcor de 70 plazas— y socioeducativos diurnos —Centro el Bosc y La Riereta), y durante los años 2012 hasta el 2015 se vivió un período de estabilización con unas cifras globales de recién llegados alrededor de unos 350 anuales.

Pero desde finales de 2015, se fue produciendo un importante incremento de los menores de edad recién llegados, que a su vez fue produciendo la progresiva saturación de los centros de acogida, y 2016 fue el año con una mayor incidencia de menores extranjeros no acompañados de los últimos 10 años, con un total de 684 menores de edad recién llegados.

Según este informe (doc. núm. 1) la situación en la que se encontraba Cataluña con la llegada de menores de edad extranjeros no acompañados, era muy grave y preocupante durante el año 2016 y llevó a la adopción de medidas de emergencia durante ese ejercicio mediante la contratación por emergencia de 40 plazas en julio, que se incrementaron en 40 plazas más en noviembre de 2016. Por lo tanto, se pusieron en marcha 80 plazas por esta vía que, sumadas a las sobreocupaciones de los recursos existentes permitió, con graves dificultades para el sistema y los recursos y profesionales, que se veían desbordados, dar atención a este incremento.

El mismo informe, que se emitió durante el año 2017, también recoge que la situación se fue agravando durante este ejercicio. En efecto, en el período de 2017 hasta la emisión del informe, la llegada de menores extranjeros no acompañados había aumentado un 86,4% los datos de 2016.

Pues bien, durante los ejercicios posteriores, que también han sido objeto de fiscalización en el proyecto de informe objeto de las presentes alegaciones (2018, 2019 y 2020), las cifras de llegada de menores extranjeros no acompañados a Cataluña, tal y como se recoge en el mismo proyecto de informe, todavía empeoraron más. Efectivamente, durante en los años 2018 y 2019 llegaron más que durante 2017 y durante 2020 llegaron más que durante 2016.

En concreto, como se desprende de los gráficos contenidos en el proyecto de informe 31/2021-C en relación con la llegada de menores extranjeros no acompañados a Cataluña:

- El año 2016 supuso un incremento del 100% respecto al año 2015.
- El año 2017 supuso un incremento del 124% respecto al año 2016.
- El año 2018 supuso un incremento del 158% respecto al año 2017.
- En el año 2019 empezó un ligero descenso, pero aun así el volumen de llegadas fue muy superior al ejercicio 2017 y anteriores.
- Y en el año 2020 se produjo una frenada significativa (aunque las cifras fueron mayores que las de 2016) con motivo de la pandemia provocada por la covid-19.

Además, en cuanto al CSSB, hay que añadir que, como se recoge en el mencionado informe (doc. núm. 1), los datos de adolescentes atendidos en la ciudad de Barcelona también empezaron a incrementar drásticamente a partir del año 2016. En relación con ello, el informe emitido el 29 de diciembre de 2017 por la directora de la DGAIA en relación con el aumento de las consignaciones presupuestarias de los contratos de ocupación de plazas de centros residenciales y de servicios para niños y adolescentes dependientes de la DGAIA por el motivo de plazas sobreocupadas (cuya copia se acompaña como **documento número 2**), afirmaba lo siguiente:

<A Barcelona llegan directamente desde Andalucía o bien con estancias en Madrid (Centro Hortalezas...), País Vasco (Amorebienta, UBA-Zumárraga...), Valencia (Centro de Recepción), Zaragoza (Centro de Recepción de Menores)... La mayor parte de ellos manifiestan que el viaje se lo paga algún compatriota u otra gente a la que piden dinero (en las mezquitas, en las mismas estaciones de autobuses).

Algunos nuevos que han pasado por Andalucía, Valencia, Madrid o Bilbao manifiestan que el mismo centro les paga el billete si quieren ir a Barcelona ya que dicen que están llenos. Desde los centros de origen se niega esta circunstancia y no se dispone de más pruebas que la propia manifestación del joven.

Motivos principales de la llegada a Barcelona de los menores extranjeros no acompañados:

- *Barcelona es una ciudad atractiva como destino migratorio.*
- *Conocen la buena atención que se les dispensa por el sistema de protección de Cataluña (centros no tan llenos, paga, ropa, tramitación de la documentación más rápida, apoyo en la mayoría de edad...). Esto comporta un efecto llamada innegable.*
- *En algunas ocasiones es parte del camino de un proceso migratorio hacia el norte.*

Esta atracción por Barcelona hace que incluso en casos en los cuales los menores de edad han sido tutelados por otras comunidades autónomas y estas aceptan su devolución, no se pueda hacer efectivo ante la negativa y resistencia del propio menor de edad que no quiere ir y que si es obligado, vuelve a venir a Barcelona.

En cualquier caso, las circunstancias de la evolución de este fenómeno migratorio dependen de un contexto social y económico que excede nuestra posibilidad de incidencia y previsión en su evolución. Sabemos los datos y cifras del pasado y las noticias o informaciones no oficiales (el Estado español nunca ha liderado ninguna iniciativa ni ha informado sobre este asunto a Cataluña cuando no tenemos competencia para las relaciones exteriores) que nos llegan, pero no permiten saber cuál será la futura evolución de este fenómeno a corto, medio o largo plazo.

(...) Por este motivo, es complicado hacer una estimación de las previsiones presupuestarias ya que es absolutamente imprevisible el fenómeno y no hay suficientes

datos objetivos que, con certeza, puedan afirmar el número de menores extranjeros no acompañados que llegarán el próximo año a las costas del Estado español, y por consiguiente cuantos de estos jóvenes llegaran a Cataluña en particular>.

En este escenario, la fiscalía provincial de Barcelona abrió diligencias de investigación (núm. 871/18 LM) por la supuesta no atención inmediata a los jóvenes migrantes solos que se encontraban en Cataluña, por parte de la unidad protectora, que era de la DGAIA. Y como se acredita mediante el informe emitido por la DGAIA en respuesta al requerimiento que recibió en el marco de este procedimiento (cuya copia se acompaña como **documento número 3**), se acreditó la situación extraordinaria que se estaba viviendo y los esfuerzos ingentes que se estaban realizando para hacerle frente:

<En el momento en que se producen los hechos objeto de esta investigación (septiembre 2018 y meses inmediatamente anteriores y posteriores), la situación del sistema de protección en la demarcación de Barcelona, en los aspectos que se detallan seguidamente, era la siguiente:

- (a) un **incremento del 449% en la llegada mensual de MENAs** entre los meses de abril y septiembre de 2018 (ver respuesta a pregunta 2), sin preaviso de ningún tipo (habían atravesado sin autorización las fronteras y ninguna administración había informado sobre la llegada de personas concretas), situación que debe considerarse imprevisible (por su volumen), tal y como indican las resoluciones de emergencia dictadas para contratar recursos extraordinarios, que se adjuntan en el Anexo – Pregunta 5 del Cuestionario.
- (b) una **situación general de lleno y sobreocupación de los recursos residenciales ordinarios** (centros de acogida, centros de primera acogida, centros residenciales de acción educativa) **y extraordinarios** (ver respuesta a pregunta 1 y Anexo), disponibles para MENAs, según los criterios técnicos y legales expuestos más arriba, situación que **osciló entre el 4 y el 9 % de sobreocupación**.
- (c) un **trabajo de gestión intensivo para la obtención de recursos extraordinarios**, con la colaboración de todos los profesionales de la DGAIA, Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias, otros departamentos de la Generalidad, entes locales y entidades sociales proveedoras de servicios, no solo mediante la asignación de partidas presupuestarias del fondo de contingencia y la tramitación de resoluciones de emergencia, sino, una vez disponibles, mediante la búsqueda de nuevos espacios (albergues, casas de colonias y otros), de entidades sociales con experiencia en el ámbito de protección social y de la infancia, de equipos con educadores e integradores sociales titulados y traductores, y furgonetas y conductores y organizar traslados (ver respuesta pregunta 5 y anexos).
- (d) en relación con lo ya indicado en el apartado (a), una situación de **acumulación diaria de MENAs en comisarías de policía en espera de ser identificados mediante reseña policial y posteriormente recogidos o trasladados para su atención inmediata y asignación de recurso**, tal y como ponen de manifiesto los datos facilitados por la Unidad de Detección y Prevención del Maltrato Infantil (UDEPMI), que se ocupa de la atención inmediata de cualquier menor durante las 24 horas del día, y que registró **714 casos de MENAs (algunos de ellos en más de una ocasión, por fugas) en comisarías de Mossos d'Esquadra** durante el mes de septiembre (ver respuesta a pregunta 4 más anexos).
- (e) en cualquier caso, la DGAIA, de acuerdo con los datos facilitados por las diferentes unidades, **no tiene constancia de que en ningún momento los MENAs atendidos**

o en espera estuvieran sin la custodia, cuidado o vigilancia de profesionales de los servicios públicos implicados que les atendían en cada momento (DGAIA, policía, servicios de traslado, centros residenciales, forenses, servicios médicos), sin perjuicio de la acumulación que efectivamente se produjo en la petición y la asignación de recursos, derivada del contexto ya indicado, o de fugas de los propios menores de edad (comunicadas todas ellas según el Protocolo vigente).

Todo lo expuesto, y lo que se detalla en los apartados siguientes, y en los anexos, pone de manifiesto que, más que una situación de abandono o negligencia de los menores de edad no acompañados por parte de los profesionales, o una falta de voluntad específica de no prestarles atención, lo que tuvo lugar fue un esfuerzo extraordinario de los profesionales para cumplir los requisitos técnicos, organizativos, contractuales, financieros y legales existentes y resolver con dignidad la afluencia masiva e imprevista de estas personas, lo que finalmente se fue logrando como también se señala más adelante>.

En definitiva, las circunstancias expuestas ponen claramente de manifiesto que durante el período fiscalizado por la Sindicatura de Cuentas, tanto la DGAIA como el CSSB se vieron desbordados por el incremento extraordinario e imprevisible (ya que a partir del año 2016 se sufrió un aumento nunca vivido hasta entonces) de llegadas de menores extranjeros no acompañados a Cataluña, y, por lo tanto, se vieron obligados a atenderlos aunque los recursos (económicos, materiales y humanos) que tenían a esos efectos no estaban dimensionados por esta avalancha de servicios.

No obstante, es cierto que tanto la DGAIA como el CSSB (junto con sus centros colaboradores) han atendido a todos los menores que han requerido sus servicios de la mejor forma posible, abriendo nuevos centros o, en ocasiones y dada la excepcionalidad y emergencia de la situación, teniendo que sobreocupar centros ya existentes dentro de sus posibilidades reales, porque atender a estos menores es una obligación legal en relación con la cual no se pueden oponer razones procedimentales, administrativas, presupuestarias o de ninguna otra clase.

Efectivamente, la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, establece que *<En los supuestos en que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado localicen a un extranjero indocumentado cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, se le dará, por los servicios competentes de protección de menores, la atención inmediata que precise, de acuerdo con lo establecido en la legislación de protección jurídica del menor, poniéndose el hecho en conocimiento inmediato del Ministerio Fiscal, que dispondrá la determinación de su edad, para lo que colaborarán las instituciones sanitarias oportunas que, con carácter prioritario, realizarán las pruebas necesarias>; y que <Determinada la edad, si se tratase de un menor, el Ministerio Fiscal lo pondrá a disposición de los servicios competentes de protección de menores de la comunidad autónoma en la que se halle>.*

Igualmente, de acuerdo con el artículo 166.3.a del Estatuto de autonomía de Cataluña, la competencia para proteger a los menores de edad extranjeros no acompañados corresponde a la Administración de la Generalidad de Cataluña. De acuerdo con esta competencia se dictó la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, que establece que *<La Administración de*

la Generalidad, mediante el departamento competente en materia de protección de los niños y los adolescentes, debe prestar el servicio de primera acogida en relación con los niños y adolescentes inmigrantes sin referentes familiares, de acuerdo con lo dispuesto por la legislación vigente>; y que <Los niños y los adolescentes extranjeros que se encuentren en Cataluña tienen los derechos que reconoce la presente ley y, especialmente, tienen derecho a ser escuchados y a recibir información de modo comprensible sobre cualquier actuación que lleve a cabo la Administración en relación con su persona>.

Por otro lado, este mismo texto normativo establece el principio de prioridad presupuestaria para el cumplimiento de estas obligaciones de la siguiente manera:

<Artículo 15. Prioridad presupuestaria

1. Los poderes públicos, en el ámbito de sus competencias, deben dar prioridad en sus presupuestos a las actividades de atención, formación, promoción, reinserción, protección, integración, tiempo libre y prevención de los niños y los adolescentes.

2. Los poderes públicos deben adoptar con carácter urgente las medidas necesarias para evitar que el contenido esencial de los derechos de los niños y los adolescentes quede afectado por la falta de recursos adaptados a sus necesidades.

3. Las prestaciones de servicios y económicas necesarias para cumplir las medidas de protección de los niños o los adolescentes en situación de riesgo o desamparo tienen el carácter de prestaciones garantizadas a los efectos establecidos por la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales>.

Finalmente, con relación a estas referencias normativas, hay que destacar que la DGAIA es quien tiene atribuidas las competencias y las funciones en materia de atención a la infancia y la adolescencia, de acuerdo con el Decreto 289/2016, de 30 de agosto, de reestructuración del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias, y que entre las funciones atribuidas a la DGAIA por el artículo 143.1 del referido Decreto 289/2016 se encuentran las siguientes:

- Proteger y asumir la tutela de los niños y los adolescentes desamparados, disponer y ejecutar las medidas de atención necesarias para cada uno de ellos y gestionar los servicios que hagan falta para su efectividad.
- Asumir la guarda de los niños y los adolescentes en los supuestos que establecen las leyes.
- Definir y establecer las directrices y los procedimientos generales de actuación de los servicios especializados de atención a la infancia y la adolescencia.

Es decir, que la Administración de la Generalidad, mediante la DGAIA y el resto de las entidades encargadas de prestar los servicios sociales de referencia, está obligada legalmente a prestar, entre otros, el servicio de primera acogida en relación con los niños y adolescentes inmigrantes sin referentes familiares, y lo debe hacer dando prioridad presupuestaria a estas y otras actividades y atenciones a favor de los menores.

Y es que, como se hace constar en el informe acompañado como documento número 2, <El sistema de protección establecido legalmente no permite listas de espera. Los menores de edad extranjeros no acompañados quedan inmediatamente bajo la tutela de la DGAIA, precisan de un recurso asistencial adecuado, donde se les pueda acoger y tratar de su problemática específica>.

2.- La aplicación del artículo 155 de la Constitución

Adicionalmente, es necesario hacer referencia al hecho de que, durante una parte del período objeto de fiscalización, la Administración de la Generalidad de Cataluña y todo su sector público sufrió la aplicación del artículo 155 de la Constitución por parte del Gobierno del Estado.

Como es sabido, la aplicación del artículo 155 de la Constitución sobre la Administración catalana entre el 27 de octubre de 2017 y el 1 de junio de 2018 implicó una intervención de esta Administración por parte de la Administración del Estado, intervención que generó un gran obstáculo en la gestión ordinaria de las instituciones en la medida que requería una fiscalización exhaustiva de todos los procedimientos administrativos y del pago de gastos.

Efectivamente, con dicha intervención, entre otras cosas, se quería controlar cuál era el destino de los fondos que la Administración de la Generalidad de Cataluña y su sector público gestionaban, y el Gobierno del Estado fiscalizaba cada pago que se pretendía efectuar y cada procedimiento administrativo que implicase algún tipo de gasto (como son los procedimientos de contratación).

En definitiva, como se expondrá más detalladamente en las alegaciones que hacen referencia a las observaciones correspondientes al año 2018, esta situación en la que la competencia para asumir los compromisos de pago se ejercía desde el gobierno central, generó graves dificultades al Consorcio en la gestión ordinaria en relación con los recursos a través de los cuales venía prestando los servicios sociales que le encomendaba la DGAIA en Barcelona ciudad, generando por ejemplo, en algunos casos, que no se pudiesen formalizar las prórrogas contractuales dentro del plazo previsto al efecto, que no se pudiesen emitir los preavisos para formalizar prórrogas o que no se pudiera anticipar la tramitación de nuevos contratos.

3.- La pandemia provocada por la covid-19

Como es sabido, durante el último ejercicio del período fiscalizado por la Sindicatura de Cuentas se añadió una dificultad adicional a todas las expuestas anteriormente, como fue la pandemia mundial provocada por la covid-19.

En marzo de 2020 se declaró el estado de alarma a consecuencia de la covid-19 y, a partir de ese momento, empezó la adopción de miles de medidas encaminadas a controlar la pandemia que tuvieron afectaciones en todos el ámbitos de la sociedad, de la economía y de la Administración.

Entre estas medidas, se acordó la paralización de los procedimientos administrativos, así como la suspensión de los plazos correspondientes, incluyendo los de caducidad y prescripción. Una situación como esta, sin precedentes en el ámbito de la gestión administrativa de los sistemas de servicios públicos, provocó nuevas dificultades en la gestión de los trámites contractuales.

4.- La fiscalización de la Intervención General de la Generalidad

Sin perjuicio de lo expuesto anteriormente y del análisis que se expondrá posteriormente en relación con el contenido del proyecto de informe de la Sindicatura de Cuentas

referido al CSSB, es oportuno señalar que los años 2017 y 2019 fueron fiscalizados por la Dirección General de Intervención de la Generalidad de Cataluña, la cual emitió sendos informes durante los meses de mayo de 2019 (cuya copia se adjunta como documento número 4) y febrero de 2021 (cuya copia se adjunta como documento número 5).

En ambos informes se recoge información que se considera relevante para contextualizar la situación del Consorcio durante los ejercicios que han sido objeto de fiscalización.

Así, en el informe emitido en mayo de 2019 sobre el ejercicio 2017 <se pone de manifiesto que el CSSB no dispone de suficiente personal de estructura en el área de administración>. De hecho, en relación con esta cuestión, hay que tener presente que a pesar del inmenso volumen de servicios que el Consorcio debía gestionar, únicamente disponía de tres personas en el ámbito de la contabilidad, los recursos humanos y la gestión para hacer frente a esta labor.

En el informe de febrero de 2021 sobre el ejercicio 2019, la Intervención se refiere a alguna de las cuestiones que también recoge el proyecto de informe emitido por la Sindicatura de Cuentas. Por ejemplo, el informe se refiere al reconocimiento de deuda y a las prórrogas contractuales en los siguientes términos:

<B) Respecto al reconocimiento de deuda

Se ha observado que se contrató a un centro asistencial sin la cobertura contractual adecuada durante el ejercicio 2019, para el pago de cuyas facturas se ha realizado un expediente de reconocimiento de deuda extrajudicial.

En el trámite de alegaciones al informe provisional la entidad ha puesto de manifiesto las gestiones que llevó a cabo para regularizar la situación en el transcurso del ejercicio 2019 y que finalmente el contrato se formalizó el 9 de noviembre de 2020. Aunque se valora positivamente la gestión activa a fin de resolver la situación contractual, es preciso que con la previsión de que estos hechos puedan llegar a suceder, se realice una planificación de las necesidades con una mayor previsión temporal a fin de poder resolver los impedimentos observados sin que el proveedor tenga que prestar los servicios sin la adecuada cobertura contractual.

C) Respeto a las prórrogas de contratos

No se ha acreditado que la entidad, cuando realiza una prórroga, prepare un expediente con la documentación establecida reglamentariamente. Solo se ha obtenido el documento formalizado entre las partes.

Adicionalmente, las prórrogas no pueden ser retroactivas y se deben formalizar con anterioridad al período de vigencia, incidencias, ambas, que se han detectado en algunos de los expedientes analizados.

También cabe señalar que en la licitación de los contratos de servicios sociales, dado el objeto del contrato, no se encuentra justificada la licitación de una anualidad prorrogable hasta un período máximo de cinco años, sino que el período inicial debería comprender la totalidad de la vigencia dada la práctica de la entidad>.

No obstante lo anterior, en las conclusiones del mencionado informe se hizo constar que la valoración global del control era satisfactoria, y en cuanto al ámbito de la contratación todas las valoraciones fueron de categoría 2, es decir, "Correcto con deficiencias débiles con necesidad de mejoras", tal y como se acredita a través de la inserción de las siguientes imágenes del informe:

5.4.2 Compliment normativa de contractació administrativa

Del treball realitzat per l'equip d'auditoria i de supervisió del control, es conclou que en termes generals l'entitat va donar compliment a la normativa en matèria de contractació administrativa en el període controlat; no obstant l'anterior, en l'apartat 4.2.1 i 4.3.2 d'aquest informe, es descriuen observacions que es desprenen de l'anàlisi realitzat, i en aquest apartat s'indiquen aquelles que han de ser objecte d'esmena:

Valoració: Categoria 2. Correcte amb deficiències dèbils amb necessitat de millores.

5.4.2.1 Contractació menor

S'han detectat dos expedients de contractació menor d'obres per als que l'import de les prestacions parcials de subministrament eren la part principal del contracte, i en conseqüència s'haurien d'haver licitat en superar la quantia màxima fixada pel contracte menor d'aquesta naturalesa.

Valoració: Categoria 2. Correcte amb deficiències dèbils amb necessitat de millores.

5.4.2.2 Procediment

- Les meses de contractació dels expedients revisats no estaven vàlidament constituïdes atès que els membres designats per l'òrgan de contractació no corresponen amb l'establert a la normativa d'aplicació⁴; en concret, no s'ha constatat qui ostenta el control econòmic pressupostari.
- No s'ha constatat el nomenament dels membres de la mesa per cada licitació per part de l'òrgan de contractació, ni la seva publicació al perfil del contractant.
- L'expedient de contractació no inclou el certificat de crèdit adequat i suficient tal com determina l'article 116 de la LCSP.
- No s'ha acreditat la formalització d'un expedient per les pròrrogues amb la documentació establerta reglamentàriament. A més, s'han detectat formalitzacions amb caràcter retroactiu.
- L'entitat licita els contractes de serveis socials amb una vigència d'un any prorrogables fins a un màxim de cinc. Tal com s'ha exposat en anteriors informes de control financer, aquesta pràctica no es considera correcta atès que des d'un inici el CSSB ja coneix que exhaurirà el termini màxim previst en els plecs.
- En els procediments negociats no s'acredita els termes de negociació amb l'adjudicatari.
- Els plecs de clàusules administratives particulars no defineixen amb precisió la justificació de la determinació del pressupost base de licitació dels contractes d'acord amb l'article 100 de la LCSP.
- No s'ha desenvolupat el model de contractació de serveis socials, recollint les especificitats d'aquests; i establint un sistema d'acreditació i homologació d'empreses prestadores dels diferents serveis de prestacions socials.
- No s'inclou en el perfil del contractant tota la informació que estableix l'article 63 de la LCSP dels expedients de contractació revisats.
- El CSSB indica que pels plecs s'utilitzen els models prèviament validats per l'assessoria jurídica del Departament d'adscripció i que l'assessoria jurídica del Consorci els revisa i adapta, si s'escau. En aquest sentit, cal que els plecs especifiquin que són un model i que han estat validats per l'assessoria jurídica del departament.
- No s'ha obtingut evidència que els serveis jurídics del CSSB estiguin expressament reconeguts d'acord amb el Decret 57/2002, de 19 de febrer, corresponent, per tant, l'assessorament jurídic al DTASF.
- S'ha detectat la prestació d'un contracte de serveis socials durant l'exercici 2019 sense cap cobertura contractual.

Valoració: Categoria 2. Correcte amb deficiències dèbils amb necessitat de millores.

6.- Recapitulación

Lo expuesto en los apartados precedentes contextualiza, de forma resumida, la situación a la que tuvo que hacer frente el CSSB durante el período que ha sido objeto de fiscalización para la emisión del proyecto de informe objeto de estas alegaciones.

En efecto, en el año 2016 y siguientes el Consorcio tuvo que hacer frente a una situación de llegada de menores extranjeros no acompañados a Cataluña (y más concretamente a Barcelona) sin precedentes comparables y que legalmente no podía eludir. A la vez, tuvo que hacerlo con unos recursos económicos, materiales y humanos claramente insuficientes por el volumen tan extraordinario e imprevisible con el que tuvo que lidiar.

Este contexto, junto con otros factores como la aplicación del artículo 155 de la Constitución y la pandemia de la covid-19, es lo que explica la gestión de la contratación de los servicios sociales a los que se refiere el proyecto de informe 31/2021-C durante el período 2016 a 2020.

Con todo, la Intervención General de la Generalidad de Cataluña, en el último informe de fiscalización (correspondiente al ejercicio 2019 –documento número 5–) que emitió en relación con el período fiscalizado por la Sindicatura de Cuentas, concluyó que *<en términos generales la entidad dio cumplimiento a la normativa en materia de contratación administrativa en el período controlado>*.

Tercera.- Las observaciones sobre la contratación de los servicios sociales por parte del CSSB

En el apartado 2.3 del proyecto de informe 31/2021-C se incluye un resumen general de las observaciones sobre la contratación de los servicios sociales por parte del CSSB durante todo el período fiscalizado, las cuales hacen referencia, fundamentalmente, a cuatro cuestiones:

- La formalización de las prórrogas. En este apartado, particularmente, se hace referencia a la falta de formalización de una parte de las prórrogas anuales de los contratos adjudicados a las entidades prestadoras de los servicios de acogimiento a la infancia y la adolescencia de la ciudad de Barcelona y, en relación con lo anterior, a la prestación de servicios sin la cobertura de la prórroga contractual.
- La fecha de formalización de las prórrogas. En relación con esto se hace énfasis en que una parte de las prórrogas anuales de los contratos adjudicados a las entidades prestadoras de los servicios se formalizaron con posterioridad a la finalización de la vigencia del contrato o de la prórroga anterior y, en relación con lo anterior, que se prestaron servicios en base a una cobertura contractual viciada del mencionado defecto.
- Los gastos pagados. En concreto, y en relación con los apartados anteriores sobre la falta de formalización de prórrogas o la formalización de prórrogas extemporáneas, junto a la tramitación (o la falta de tramitación) de expedientes de reconocimiento extrajudicial de créditos, se indica que algunos de los pagos efectuados durante el período objeto de fiscalización se realizaron sin disponer de un instrumento jurídico válido que los soportase.
- El gasto reconocido. En relación con esta cuestión se llama la atención sobre la diferencia entre el gasto contratado o adjudicado y el gasto finalmente reconocido o facturado, que en su mayor parte se debía a la sobreocupación de los centros. Concretamente, esta diferencia fue de 340.000 € en el año 2017, de 7,24 M€ en 2018, de 1,46 M€ en 2019 y de 1,31 M€ en 2020.

Así pues, lo que se infiere de estas observaciones es que hay gastos del CSSB en relación con los servicios sociales mencionados durante el período comprendido entre

el 2016 y el 2020 que se efectuaron sin tener una cobertura jurídica adecuada, ya sea porque el contrato que venía dando cobertura al servicio no se prorrogó y el servicio continuó bajo una suerte de “contratación verbal”; ya sea porque la prórroga contractual se formalizó con posterioridad a la finalización del plazo de vigencia del contrato contraviniendo lo establecido en la normativa sobre contratación del sector público; porque hubo servicios que se sobreocuparon y el CSSB acabó teniendo que hacer frente a un importe superior al contratado, o porque algunos de los servicios prestados en el transcurso de alguna de las anteriores contrataciones irregulares se abonaron sin tramitar un expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos.

En relación con lo anterior, no se puede ignorar que, en la práctica y de forma nada habitual, las administraciones se encuentran con los supuestos de tener que hacer frente a obligaciones por las cuales no se ha dotado el correspondiente crédito presupuestario o que derivan de contrataciones indebidas o irregulares (como pueden ser, entre otros y según se ejemplifica en el artículo referido en la nota al pie,³ contratos que se ejecutan excediendo el período fijado como máximo por la normativa, prórrogas de contratos no pactadas pero prestadas de buena fe por el contratista siguiendo las indicaciones de la Administración, contrataciones verbales, o gastos efectuados sin consignación presupuestaria o siendo esta insuficiente).

Con la finalidad de gestionar lo anterior, se fue construyendo la doctrina –actualmente consolidada– de la prohibición del enriquecimiento injusto de la Administración, que reconoce que se debe compensar a los acreedores por las prestaciones ejecutadas sin obligarlos a ejercitar sus pretensiones ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Como ejemplo de esta doctrina, procede hacer referencia al pronunciamiento más reciente del Tribunal Supremo (Sentencia núm. 1.275/2023, de 17 de octubre, dictada en el recurso 6316/2020) dictado en relación con el pago de facturas en casos de contrataciones verbales no permitidas por la normativa de contratación del sector público, siendo objeto de interpretación el artículo 37 de la Ley 9/2017, de contratos del sector público (en adelante, “LCSP”), relativo al carácter formal de la contratación del sector público.

En el supuesto sometido a análisis del Alto Tribunal, se acaba dando validez a unas facturas por unos servicios prestados al margen de los procedimientos de contratación pertinentes y al amparo de contrataciones verbales irregulares, y afirma lo siguiente:

<TERCERO.- La jurisprudencia de la Sala sobre la aplicación del principio de la prohibición del enriquecimiento injusto

1.- El principio del enriquecimiento injusto o sin causa, que en su inicio fue elaborado por la jurisprudencia en el orden civil, ha sido acogido y viene siendo aplicado por la jurisprudencia de esta Sala, al menos, según señalan las sentencias de 15 de abril de 2002 (recurso 10381/1997) y 11 de mayo de 2004 (recurso 3554/1999), desde los años sesenta, con ciertas matizaciones derivadas de las singularidades propias de la relación jurídico-administrativa.

³ PRADA RODRÍGUEZ y HERRERO GONZÁLEZ (letrada y auditora de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias), <Reconocimiento extrajudicial de crédito>, publicado en el n.º 66 (2015) de la revista *Auditoría Pública*.

2.- En la aplicación del principio de enriquecimiento injusto o sin causa, esta Sala viene exigiendo los mismos requisitos establecidos por la jurisprudencia civil, que sintetizan las dos sentencias antes reseñadas en la forma siguiente:

- a) El enriquecimiento o aumento del patrimonio del enriquecido, constituido por cualquier ventaja o atribución patrimonial abocada a producir efectos definitivos.
- b) El empobrecimiento de quien reclama o de aquel en cuyo nombre se reclama, pecuniariamente apreciable, aunque entendido en su más amplio sentido, siempre que no provenga directamente del comportamiento de quien lo sufre.
- c) La relación causal entre el empobrecimiento y el enriquecimiento, de forma que éste sea el efecto de aquél. O, dicho en otros términos que al enriquecimiento siga un correlativo empobrecimiento.
- d) La falta de causa o de justificación del enriquecimiento y del correlativo empobrecimiento."

En relación con este último requisito, cabe añadir que consiste en la ausencia de una justa causa del enriquecimiento, entendiéndose por justa causa de una atribución patrimonial, de acuerdo con la sentencia de la Sala Primera de este Tribunal de 13 de enero de 2015 (recurso 1147/2013), "aquella situación jurídica que autoriza, de conformidad con el ordenamiento jurídico, al beneficiario de la atribución para recibir ésta y conservarla, lo cual puede ocurrir porque existe un negocio jurídico válido y eficaz o porque existe una expresa disposición legal que autoriza aquella consecuencia".

3.- A los anteriores requisitos la jurisprudencia de esta Sala añade una nueva exigencia, a la que se refieren las sentencias de 18 de julio de 2003 (recurso 254/2002), 18 de junio de 2004 (recurso 2000/1999), 12 de diciembre de 2012 (recurso 5694/2010) y 5 de julio de 2016 (recurso 1368/2015), de singular importancia, con el fin de evitar que las situaciones en las que puede darse un eventual enriquecimiento injusto o sin causa, se conviertan en un fácil medio de eludir las exigencias formales y procedimentales establecidas para asegurarlos principios de igualdad y libre concurrencia que rigen en la contratación administrativa.

Esta nueva exigencia requiere, de acuerdo con las sentencias que acabamos de citar, que el desequilibrio "ha de estar constituido por prestaciones del particular que no se deban a su propia iniciativa ni revelen una voluntad maliciosa del mismo, sino que tengan su origen en hechos, dimanantes de la Administración pública, que hayan generado razonablemente en ese particular la creencia de que le incumbía un deber de colaboración con dicha Administración".

CUARTO. - La respuesta a la cuestión de interés casacional.

La respuesta de la Sala a la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, en los términos en los que ha sido formulada en el auto de admisión a trámite de este recurso de casación, ha de ser la de reiterar la doctrina jurisprudencial que antes hemos expuesto, al no concurrir ninguna circunstancia en este recurso que nos lleva a su modificación.

En consecuencia, mantenemos el criterio de que es posible acudir a la doctrina del enriquecimiento injusto o sin causa para el pago de facturas por servicios en los casos de contratación irregular o no permitida, como la contratación verbal, siempre que

concurran los requisitos citados en los fundamentos de derecho anteriores, a los que nos remitimos, y que, en síntesis, consisten en la ganancia de uno, el correlativo empobrecimiento de otro, un nexo de causalidad entre ambas situaciones y la ausencia de causa justificativa. exigencias a las que se suma el requisito de singular importancia de la ausencia de mala fe en los términos antes expresados, es decir, es preciso que el desequilibrio esté constituido por prestaciones del particular que no se deban a su propia iniciativa ni revelen una voluntad maliciosa del mismo, sino que tengan su origen en hechos, dimanantes de la Administración pública, que hayan generado razonablemente en ese particular la creencia de que le incumbía un deber de colaboración con dicha Administración>. (Énfasis añadido).

Es decir, que el Tribunal Supremo ha confirmado la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña objeto de casación, validando que es posible acudir a la doctrina del enriquecimiento injusto sin causa por el pago de facturas por servicios en los casos de contratación irregular o no permitida, siempre que concurran determinados requisitos.

Esta cuestión también había sido tratada por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en su sentencia de 16 de febrero de 2023, llamando la atención, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, sobre la conveniencia de abonar el beneficio industrial siempre que se compruebe que el contratista tuvo buena fe. Una de las referencias jurisprudenciales de esta sentencia es la siguiente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía:

<Y en este punto, conviene traer también a colación lo sostenido por la Sala de Sevilla de este Tribunal, en Sentencia de 9 de mayo de 2008 : “En cuanto a dichas razones, el abono del beneficio industrial, aún en supuestos como el presente, en que la restitución se produjo a consecuencia de la declaración de nulidad de los actos en virtud de los que se ejecutaron las obras correspondientes, debe ser objeto de pago por parte de la administración; así, es doctrina jurisprudencial reiterada la relativa a que iría en contra del principio de buena fe contractual, del enriquecimiento injusto, de la equidad, y seguridad jurídica la no satisfacción por la Administración del importe económico de las obras o servicios que los particulares le realicen o presten con fundamento o amparo exclusivo en el carácter eminentemente formal de la contratación administrativa. Con relación a una posible modificación de los proyectos originados de obra, si bien es cierto que debe ajustarse al procedimiento establecido en los artículos 48 y 50 de la Ley de Contratos del Estado, 150 de su Reglamento y 53 y 54 del reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, también lo es que defectos procedimentales, y en virtud de los principios expuestos, no pueden constituir obstáculo para el abono del importe de las obras realizadas, siempre que estas fueran ordenadas o contratadas por persona que tuviera apariencia de efectiva potestad, máxime teniendo en cuenta que los defectos de forma contractuales no son imputables al contratista y todo ello, sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiera lugar (STS 28-5-96). No aparecen en los autos datos que permitan afirmar que existe mala fe en las empresas demandantes. En efecto, es un hecho notorio que la Administración, por razones de urgencia explicables muchas veces, dispone la ejecución de obras prescindiendo, en un primer momento, de ciertos requisitos formales o incluso de la contratación escrita conforme a la legislación. Sin embargo, la obra es recibida por la Administración que interviene en su ejecución dirigiéndola a veces o, pacíficamente, permitiendo su realización. Ordinariamente estas obras inciden en el dominio público, carreteras etc., de forma que resulta imposible que nadie las realice a espaldas de la Administración. No puede estimarse que exista ausencia de buena fe (artículo 7

Código Civil) en quien realiza la obra a la luz de todos y con el consentimiento tácito del poder público beneficiario de la obra.” (El subrayado es nuestro). De acuerdo con la jurisprudencia anterior, habida cuenta de que en este caso, la obra fue recepcionada, sin oposición por parte de la Administración, pues en los informes del Servicio de Conservación y Dominio Público Viario de la Dirección General de Infraestructuras y de la Delegación Territorial de Fomento, Vivienda, Turismo y Comercio en Jaén se reconoce el encargo de los trabajos y su ejecución, a pesar de que no se tramitara el expediente de gasto, debe concluirse que la empresa actuó amparada por la aquiescencia de la Administración, y que la falta de tramitación del citado expediente no puede ser obstáculo para el abono del importe de las obras y para la inclusión del beneficio industrial en orden a evitar un enriquecimiento injusto por parte de la Administración y a salvaguardar el principio de buena fe contractual>. (Énfasis añadido).

En conexión con lo expuesto, el abono de gastos por prestaciones contratadas irregularmente pero efectivamente realizadas constituye una obligación no convencional derivada de la prohibición de enriquecimiento injusto, circunstancia que implica la necesidad de efectuar su pago.

De hecho, hay que recordar que el artículo 23 del Decreto legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña (en adelante, “TRLFPC”) establece que las obligaciones económicas de la Generalidad y de las entidades nacen de la ley, de los negocios jurídicos y de los actos y hechos que, según el derecho, los generen.

Como también señaló el Tribunal Constitucional en su Sentencia núm. 32/1982, un estado de derecho no puede desconocer una situación jurídica perfecta o una obligación legalmente contraída por el simple hecho de que no exista crédito presupuestario. Efectivamente, tal y como se desprende de la Sentencia n.º 294/1994 del mismo Tribunal, desde una perspectiva constitucional no sería admisible que ante una obligación no convencional, como lo es el enriquecimiento injusto, la Administración no realizase las actuaciones necesarias para dotarla de crédito.

Según SANTOLARIA SOLANO⁴ el fundamento de la convalidación de gastos contraídos irregularmente radica en la necesidad de instrumentar un procedimiento alternativo para que la Administración pueda efectuar el pago de unos gastos realizados sin el preceptivo control interno y preventivo que constituye la función interventora, de modo que se evita que los perjuicios derivados de una actuación administrativa que no ha seguido el procedimiento previsto con carácter general para la ejecución del gasto público y el correlativo control previo, recaigan sobre terceros que se encuentran en una relación acreedora en relación con la hacienda pública como consecuencia de anteriores prestaciones realizadas a favor de esta, lo que podría dar lugar a una reclamación de daños y perjuicios.

La vía de la convalidación del gasto ha sido admitida por el Consejo de Estado en varios dictámenes. A modo de ejemplo, en el dictamen de 12 de noviembre de 1998 (expediente 4346/1998) se hace constar lo siguiente en relación con la convalidación de un gasto de unos 17 millones de euros relativo a unas obras en una infraestructura hidráulica:

⁴ SANTOLARIA SOLANO, en su artículo <La omisión de la función interventora: análisis del procedimiento para su subsanación>, publicado en el número 2 de la revista *Cuenta con IGAE*.

“(…) 2. Consta que, con ocasión de los trabajos de construcción de la presa de Itoiz, se han ejecutado labores sin haberse aprobado el correspondiente modificado, el número 2º, que estaba en curso. Dicha ejecución trasciende ahora al aspecto de financiación de la obra, al haberse hecho sin previa ordenación y fiscalización del pago y sin la retención del crédito presupuestario adecuado y suficiente.

3. El Consejo de Estado debe señalar en primer término la incorrección que comporta la ejecución de unidades de obra sin haberse aprobado el oportuno proyecto reformado y, por tanto, contraviniendo el procedimiento legalmente establecido. Dicha actuación comporta una infracción grave de lo prevenido en la cláusula 62 del Pliego de Cláusulas administrativas generales para la contratación de obras del Estado que, de forma tajante, establece que ni la Administración, ni el contratista, ni ambos de consuno, pueden introducir o ejecutar modificaciones en la obra objeto de contrato sin la debida aprobación. Ello aunque la modificación ejecutada se basa en una mayor agilidad y eficacia en la gestión del interés público, ya que dicha agilidad y eficacia han de acomodarse siempre al respeto a la legalidad, dado que unas y otra no son incompatibles, a fin de evitar efectos contraproducentes y mermas de las garantías jurídicas que deben presidir la contratación pública.

4. No obstante lo expresado, el Consejo de Estado considera que procede convalidar el gasto que, por importe de 2.942.818.026 pesetas y sin que se hubiere aprobado el correspondiente proyecto reformado, se ha realizado a la hora de ejecutar las obras de construcción de la presa de Itoiz y de adoptar diversas medidas correctoras de su impacto ambiental. (…)”.

El propio Consejo de Estado se ha pronunciado con posterioridad en el mismo sentido, por ejemplo, en sus dictámenes de 14 de junio de 2001 (expediente 1082/2001), de 29 de mayo de 2003 (expediente 828/2003), de 12 de febrero de 2009 (expediente 2088/2008) y de 21 de junio de 2012 (expediente 488/2012).

En definitiva, de lo expuesto hasta el momento se concluye que durante el período fiscalizado (2016 a 2020) el CSSB, al igual que la DGAIA, se encontró con la obligación legal de tener que afrontar una avalancha de servicios extraordinarios e imprevisibles, lidiando a la vez con la aplicación del artículo 155 de la Constitución y con la llegada de la pandemia, y que en relación con aquellos supuestos en los que, por las anteriores circunstancias, los servicios se prestaron a través de contrataciones irregulares o indebidas, se debía hacer frente al pago de los gastos correspondientes en virtud de la prohibición del enriquecimiento injusto, doctrina que, aparte de permitir la tramitación de expedientes de convalidación de gastos o de reconocimiento extrajudicial de créditos, permite el abono de facturas si se dan los requisitos establecidos por el Tribunal Supremo.

Además, tratándose de contratos de gestión de servicios públicos de trato sucesivo (vinculados a los principios de continuidad y de regularidad del servicio), matizan el principio general de *contractus lex* que rige la contratación, así como los de publicidad y concurrencia, imponiéndose por razones de interés público y por el hecho de que sea insoslayable la prosecución de los servicios de acogida. Esta excepcionalidad se compensa atendiendo a los principios rectores del ordenamiento jurídico administrativo, como son el principio de confianza legítima y buena fe, derivado del principio de seguridad jurídica procontratista, vinculado con el interés público palmario en el mantenimiento de la situación administrativa y también del principio de buena administración, con la condición de que la actividad administrativa no puede lesionar intereses legítimos de terceros; y hace admisibles las figuras de la prórroga tácita o,

superado el límite máximo contractual, de la tácita reconducción en la prestación de los servicios, ambas consolidadas tanto en la doctrina administrativa como en la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Cuarta.- Las observaciones sobre la contratación de los servicios sociales por parte del CSSB correspondientes al ejercicio 2016

En el apartado 4.5.1.2 del proyecto de informe 31/2021-C se incluyen las observaciones sobre la contratación de los servicios sociales por parte del CSSB durante el ejercicio 2016, que se refieren específicamente a la formalización de las prórrogas, a los gastos pagados y a los gastos por sobreocupación de los centros en los siguientes términos:

a) Formalización de las prórrogas

Durante el ejercicio 2016, 15 centros funcionaron durante todo el año sin formalizar el documento administrativo de la prórroga del contrato correspondiente, en contra de lo establecido en el artículo 23.2 del TRLCSP, que prohibía la prórroga por consentimiento tácito de las partes.

El CSSBcn solo ha facilitado a la Sindicatura documentos de prórroga o de nuevo contrato de 4 de los 6 centros de la muestra fiscalizada. La falta de este documento hace imposible tener constancia de los servicios contratados para ese año y del importe del gasto autorizado.

b) Gastos pagados

El gasto de 15 centros se reconoció sin tener formalizada la prórroga del ejercicio. El gasto tampoco fue tratado por la entidad como reconocimiento extrajudicial del crédito.

Por lo tanto, el gasto contabilizado de estos centros no tenía ningún amparo formal para poder ser reconocido en el presupuesto.

La irregularidad descrita en este apartado podría dar lugar a hechos perseguibles administrativa y judicialmente. Esta afirmación se hace con todas las reservas y poniendo de manifiesto que solo se hace respecto a la posible existencia de indicios, ya que la apreciación corresponde únicamente a la jurisdicción competente.

c) Gasto por sobreocupación de los centros

El gasto reconocido por el CSSBcn correspondiente a 2 centros de la muestra fiscalizada fue de 3,88 M€.

De acuerdo con las facturas presentadas, 1 de estos centros tenía una capacidad de 25 plazas, mientras que la media mensual de las plazas facturadas fue de 31,23, con una sobreocupación del 24,73%. El otro centro tenía una capacidad de 28 plazas y facturó una media de 30,76 mensuales, con una sobreocupación del 9,85%.

La sobreocupación tensó las condiciones de los centros y contravino las condiciones de la adjudicación del servicio>.

Las dos primeras observaciones se pueden resumir haciendo referencia a que durante 2016 algunos centros prestaron servicios por encargo del Consorcio sin tener formalizada la prórroga contractual y, puesto que el gasto generado en estos casos no se trató como un reconocimiento extrajudicial de créditos, se considera que se trata de gasto que se reconoció sin tener ningún amparo legal.

Sin perjuicio de las debilidades (de carácter débil, según la Intervención) que representan las anteriores irregularidades contractuales, es necesario insistir en que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo mencionada anteriormente, la doctrina del enriquecimiento injusto sin causa no solo permite la convalidación de gastos o el reconocimiento extrajudicial de créditos, sino también el pago de facturas por servicios contratados irregularmente o de forma no permitida, siempre que se den los siguientes requisitos:

- Una ganancia de una parte y un correlativo empobrecimiento de la otra.
- El nexo de causalidad entre ambas situaciones.
- La ausencia de causa justificada.
- Y la ausencia de mala fe por parte del contratista.

En el presente supuesto, tal y como ha quedado sobradamente acreditado, las situaciones de contratación irregular se generaron por un cúmulo de circunstancias, de las que la llegada masiva de menores extranjeros no acompañados a partir de 2016 fue la principal. Sin embargo, todos estos servicios eran necesarios, imprescindibles y obligatorios para atender a los menores que los requerían y el gasto correspondiente se reconoció en los importes que venían pagándose en virtud de lo previsto en los respectivos contratos, importes que, como se acredita mediante el presente escrito, eran adecuados a los precios de mercado ya que en todos los casos se mantuvieron los importes que venían establecidos en virtud de los correspondientes contratos previamente adjudicados.

Igualmente, en todos los casos en los que los colaboradores del CSSB han prestado servicios por encargo de este lo han hecho desde la buena fe y la confianza legítima, en la medida en que se tuvo que hacer frente a una situación de emergencia, excepcional e imprevisible, que era de obligatorio cumplimiento de acuerdo con los derechos de los menores.

Por otro lado, en relación con la observación relativa al gasto por sobreocupación de los centros, lo primero que hay que destacar es que esta era una situación prevista en la documentación que regían las contrataciones, como se puede comprobar a la vista de los pliegos de prescripciones técnicas que el Consorcio ha facilitado a la Sindicatura de Cuentas.

Asimismo, este supuesto de especial ocupación también se recoge en los anexos de la Orden TSF/218/2020, de 16 de diciembre, para la provisión de los servicios de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública (en adelante, “la Orden TSF/218/2020”) donde se detallan las condiciones de ejecución por cada uno de los servicios sociales que integran la Red de Servicios Sociales de Atención Pública (en adelante, la “XSSAP”).

De hecho, tanto la documentación rectora de las licitaciones como por ejemplo la Orden TSF/218/2020 establecen las reglas de facturación en caso de sobreocupación de plazas por los diferentes servicios residenciales, y en el mismo sentido, la Instrucción

2/2020, sobre la tramitación de la facturación y del pago de los servicios prestados por parte de las entidades o personas proveedoras de la XSSAP del ámbito de la atención a la infancia y la adolescencia, también prevé y regula la facturación en el supuesto especial de sobreocupación.

Como es lógico, la situación de sobreocupación de plazas es una situación de emergencia sobrevenida y excepcional que se da cuando hay que ingresar un niño o adolescente con carácter de urgencia y no se dispone de plazas vacantes en aquellos centros que se consideran adecuados de acuerdo con las características y necesidades de estos menores. De hecho, es una situación que se debería calificar de inevitable porque, como se ha destacado anteriormente en cuanto al informe de la DGAIA de 29 de diciembre de 2017, *<el sistema de protección establecido legalmente no permite listas de espera>*.

Esta situación se da especialmente en los centros de acogimiento, dado su carácter de recursos de urgencia, ya que tienen que ejercer la atención inmediata y transitoria de los niños y adolescentes desamparados, mientras se analiza la problemática y se determina la medida de protección más adecuada. Estos servicios, pues, deben cubrir las necesidades variables que se producen y que se presentan súbitamente en los diferentes territorios y por los diferentes perfiles, aunque también, de modo más residual y esporádico en los centros residenciales de acción educativa (CRAE) u otro tipología de servicio.

Por lo tanto, la mayoría de los ingresos en los centros de acogimiento no se pueden programar, derivan de intervenciones urgentes que exigen de forma inmediata la separación del menor de su núcleo familiar, ya sea porque existe una situación de peligro para el niño o el adolescente, o porque concurre cualquier otra causa que haga necesaria esta intervención.

Asimismo, los niños y adolescentes protegidos tienen derecho a conservar las relaciones personales con sus progenitores, tutores o guardadores, sus hermanos, su familia extensa y las personas con las que mantengan relaciones significativas o un vínculo positivo de afectividad. Es por este motivo que la selección del centro se debe hacer teniendo en cuenta también el criterio de proximidad a fin de garantizar el derecho de visitas, el de comunicación y el de convivencia.

Por todos estos motivos, la capacidad registral de los servicios que consta inscrita en el RESES debe condicionar la provisión ordinaria de plazas mediante convocatoria pública, pero no puede condicionar la necesidad de sobreocupación en determinados centros de acuerdo con los motivos mencionados en los párrafos anteriores, ya que, de hecho, como ha quedado acreditado, la sobreocupación es una situación de especial ocupación de los centros que se encuentra prevista y recogida en la normativa de aplicación a este tipo de servicios sociales.

La situación descrita, como se ha explicado ampliamente, se ha visto agravada durante el período objeto de fiscalización por el gran volumen de menores que han entrado en el sistema de protección, de los cuales un porcentaje importante corresponde al colectivo de jóvenes migrantes no acompañados.

La Administración competente tiene la obligación de facilitar al menor de edad, sea de origen autóctono o extranjero no acompañado, la atención inmediata que precise de acuerdo con lo establecido por la legislación de protección jurídica del menor y

la entidad protectora debe prestar la atención inmediata necesaria aplicando la medida de protección que considere más adecuada, como puede ser el ingreso en un centro residencial. La sobreocupación de los centros es, por lo tanto, una solución temporal de acogida en espacios que sí están especialmente habilitados para atender las necesidades de protección de niños y adolescentes, garantizando unos mínimos como son un espacio dormitorio, servicios higiénicos (cámaras higiénicas completas, con inodoro, ducha y lavamanos, con agua caliente), alimentación, vestuario adecuado, servicios sanitarios, equipo educativo y equipo técnico interdisciplinar (Decreto 205/2015).

En relación con lo anterior, procede añadir que las referencias contenidas en el proyecto de informe 31/2021-C sobre que *<la sobreocupación tensó las condiciones de los centros>* o *<que no se puede asegurar que estos acogimientos cuenten con las mínimas condiciones>* son afirmaciones que carecen de prueba y que no se pueden ver apoyadas, ni tan siquiera teóricamente, por el hecho de que la sobreocupación de estos centros ya está prevista en los contratos y en la normativa de aplicación. Por el contrario, no consta que se produjese ningún incidente ni procesamiento como consecuencia de la sobreocupación.

Quinta.- Las observaciones sobre la contratación de los servicios sociales por parte del CSSB correspondientes al ejercicio 2017

En el apartado 4.5.2.2 del proyecto de informe 31/2021-C se incluyen las observaciones sobre la contratación de los servicios sociales por parte del CSSB durante el ejercicio 2017, las cuales se refieren específicamente a la formalización de las prórrogas y a los gastos reconocidos en los siguientes términos:

<Durante el año 2017, el CSSBcn tuvo en funcionamiento 36 centros que prestaban servicios de acogimiento a la infancia y la adolescencia en la ciudad de Barcelona, 3 de los cuales eran gestionados directamente por el Consorcio.

De acuerdo con la documentación facilitada por el CSSBcn, el importe de las obligaciones reconocidas durante el ejercicio por el gasto de los centros contratados fue de 30,32 M€, cifra que representa un incremento del 7,77% respecto al gasto del año anterior.

De la fiscalización realizada se hacen las siguientes observaciones:

a) Formalización de las prórrogas

El CSSBcn solo ha facilitado a la Sindicatura el documento de la formalización de la prórroga del año 2017 de 2 centros de la muestra fiscalizada. Por lo tanto, la Sindicatura no tiene la evidencia de que exista la formalización de las prórrogas de los otros 4 centros de la muestra.

Sin embargo, el 20 de agosto de 2018, el consejero del DTASF, en calidad de presidente del Consorcio y de conformidad con su Consejo de Gobierno, acordó la convalidación, con efectos retroactivos desde su formulación, de los documentos de prórroga que, según el Acuerdo, había firmado el gerente del CSSBcn, sin que tuviera competencia para hacerlo. En la relación de los centros que incluía el Acuerdo constaban los centros de los cuales el Consorcio no ha aportado a la Sindicatura el documento de la prórroga.

b) Gasto reconocido

Dada la no disponibilidad de los documentos contractuales vigentes durante el año 2017, excepto de los centros 1 y 6 de la muestra, no se ha podido valorar la concordancia entre el gasto contratado y el gasto ejecutado.

En lo referente al centro 6 de la muestra, el máximo de gasto contratado fue de 1,32 M€, mientras que el importe facturado fue de 1,66 M€.

De la facturación de los centros del año 2017 se desprende que se facturaron 1,24 M€ por estancias en sobreocupación>.

En relación con las observaciones anteriores, quien las suscribe se remite a las alegaciones efectuadas en relación con el año 2016 insistiendo en que los servicios contratados irregularmente se contrataron en estas condiciones por el desbordamiento en el que se encontraba en ese momento la entidad, que se trataba de servicios necesarios, imprescindibles y obligatorios para atender a los menores que lo requerían, que dichos servicios fueron prestados de buena fe por las entidades colaboradoras, que debían ser pagados por el CSSB en virtud de la doctrina del enriquecimiento injusto, y que se pagaron a precio de mercado puesto que se pagó lo que se venía pagando de acuerdo con los respectivos contratos firmados inicialmente.

Sexta.- Las observaciones sobre la contratación de los servicios sociales por parte del CSSB correspondientes al ejercicio 2018.

En el apartado 4.5.3.2 del proyecto de informe 31/2021-C se incluyen las observaciones sobre la contratación de los servicios sociales por parte del CSSB durante el ejercicio 2018, que se refieren específicamente a la formalización de las prórrogas, a los contratos formalizados, al gasto reconocido y al reconocimiento del gasto, en los términos siguientes:

<De la fiscalización realizada se hacen las siguientes observaciones:

a) Formalización de las prórrogas

El CSSBcn no ha facilitado a la Sindicatura los documentos de la formalización de la prórroga del año 2018 de 1 centro de la muestra fiscalizada que no firmó nuevo contrato (expediente 2). Por lo tanto no se tiene la certeza de la existencia de la firma del documento de prórroga.

El 20 de agosto de 2018, el consejero del DTASF, en calidad de presidente del Consorcio y con la conformidad de su Consejo de Gobierno, acordó la convalidación, con efectos retroactivos desde su formulación, de los documentos de prórroga que, según el Acuerdo, había firmado el gerente del CSSBcn sin que tuviera competencia para hacerlo.

No obstante, la información que consta en esta convalidación no se corresponde exactamente con otra documentación posterior del Consejo de Gobierno del CSSBcn.

En este sentido, el 10 de mayo de 2019, el Consejo de Gobierno del CSSBcn quedó enterado de las actuaciones realizadas por el Consorcio al reconocer una deuda de

42,21 M€, que correspondían a servicios prestados durante el año 2018 por las entidades contratadas por el Consorcio (véase la observación d de este apartado).

La relación de las deudas que acompaña el acuerdo está dividida entre los pagos realizados sin contrato y los pagos realizados con contrato, pero sin prórroga de 2018 firmada.

Entre los centros del primer grupo, los que no tenían contrato vigente, hay un centro que consta en la relación de la convalidación de los documentos de prórroga del 20 de agosto de 2018. En cambio, en la relación de los centros que, según el acuerdo del 10 de mayo de 2019, tenían contrato vigente pero que no se había formalizado la prórroga de 2018 constan centros que están relacionados en la convalidación de las prórrogas del 20 de agosto de 2018.

b) Contratos formalizados

Durante el año 2018 se licitaron de nuevo 5 de los 6 servicios de la muestra analizada (expedientes 1, 3, 4, 5 y 6).

La incoación del expediente de 2 de estas licitaciones se hizo en febrero de 2018 y la de los otros 3 en el mes de junio. Los 5 contratos se firmaron el 20 de diciembre de 2018, y finalizaban la vigencia a 31 de diciembre de mismo año, sin perjuicio de las posibles prórrogas posteriores.

Sin embargo, estos centros constan en la relación de la convalidación, por parte del Consejo de Gobierno del Consorcio, de los documentos de prórroga del 20 de agosto de 2018, y, por lo tanto, la mayoría de los servicios prestados durante el año 2018 estarían amparados por aquellas prórrogas.

c) Gasto reconocido

El CSSBcn no ha facilitado a la Sindicatura los documentos contractuales de las prórrogas vigentes durante el año 2018. La comparación del importe del gasto reconocido con el gasto adjudicado de los centros de la muestra se ha hecho a partir de los importes de las nuevas adjudicaciones de diciembre de 2018 y de otra documentación analizada.

De acuerdo con los documentos fiscalizados, el importe total contratado en 2018 de los 5 centros de la muestra con información fue de 8,61 M€. Sin embargo, el conjunto de las obligaciones reconocidas a lo largo del ejercicio por la prestación de los servicios contratados de estos centros fue de 15,86 M€.

El gasto reconocido por encima de los importes adjudicados correspondiente a los 5 centros de la muestra fue de 7,24 M€.

De la facturación de los centros del año 2018 se desprende que se facturaron, como mínimo, 7,76 M€ por estancias en sobreocupación.

d) Reconocimiento del gasto

El 19 de mayo de 2019, en aplicación de la Instrucción IG 02/2018 de la Intervención General de la Generalidad, el CSSBcn tramitó una comunicación a su Consejo de

Gobierno para que tuviese en conocimiento un expediente de reconocimiento extrajudicial del crédito, por un total de 42,21 M€, que correspondían a gastos satisfechos en el año 2018.

Así, los pagos de las obligaciones efectuadas durante el año 2018 se hicieron sin que, en ese momento, tuvieran un instrumento jurídico válido vigente que los soportase.

La comunicación al Consejo de Gobierno iba acompañada de un informe justificativo del gerente del consorcio, que incluía las causas por las cuales se tenía que autorizar el pago sin el pertinente instrumento jurídico formalizado.

Según este informe, en 2018 hubo una serie de hechos cualificados de excepcionales que motivaron que las adjudicaciones y sus prórrogas no se pudiesen hacer mediante los instrumentos de tramitación ordinaria. Las causas excepcionales aducidas por el Consorcio fueron las siguientes:

- *La ausencia de presidente del CSSBcn, el consejero del DTASF, de enero a junio de 2018, y por lo tanto, la ausencia del órgano de contratación del CSSBcn.*
- *Aplicación del artículo 155 de la Constitución española.*
- *Llegada masiva de menores extranjeros no acompañados, que provocó sobreocupaciones importantes y aumento de los créditos necesarios para hacerle frente.*

Por otro lado, el acuerdo del Consejo de Gobierno del reconocimiento extrajudicial del crédito enmarcaba el motivo de esta situación en un problema estructural de recursos humanos que afectaba al Consorcio.

El anexo de este acuerdo recoge 2 relaciones: la primera relativa a los pagos realizados durante el año 2018 sin contrato, por 19,58 M€, de los cuales 19,00 M€ corresponden a centros para jóvenes y adolescentes, y la segunda, a los pagos realizados con contrato, sin prórroga de 2018 firmada, por 22,64 M€, de los cuales 20,43 corresponden a centros para jóvenes y adolescentes.

Las irregularidades descritas podrían dar lugar a hechos perseguibles administrativa y judicialmente. Esta afirmación se hace con todas las reservas y poniendo de manifiesto que solo se hace respecto a la posible existencia de indicios, ya que la apreciación corresponde únicamente a la jurisdicción competente.

La convalidación de los actos de omisión del trámite preceptivo de fiscalización de un expediente o el reconocimiento extrajudicial de un crédito no exime de las posibles responsabilidades en que hayan podido incurrir los funcionarios y autoridades públicas por razón de su participación en los hechos, de acuerdo con lo que prevén los artículos 83 y 84 del TRLFPC>.

En síntesis, la fiscalización de este ejercicio se refiere a irregularidades contractuales iguales a las que se han analizado en las alegaciones anteriores, eso es, a pagos por servicios realizados sin contrato, a pagos por servicios realizados con contratos no prorrogados y, en definitiva, a pagos de obligaciones sin instrumento jurídico válido que los soportase.

En relación con lo anterior, el que suscribe se refiere a las alegaciones realizadas en relación con los años 2016 y 2017, ya que los servicios contratados irregularmente fueron contratados bajo estas condiciones debido al desbordamiento en el que se

encontraba la entidad en ese momento, que eran servicios necesarios, imprescindibles y obligatorios para atender a los menores que los requerían, que eran prestados de buena fe por las entidades colaboradoras, que debían ser pagados por el CSSB en virtud de la doctrina del enriquecimiento injusto, y que se pagaron a precio de mercado ya que se pagaron al precio que se estaba pagando de acuerdo con los respectivos contratos suscritos inicialmente.

Adicionalmente, respecto a este ejercicio, hay que tener en cuenta que en aplicación de las medidas impuestas por el Gobierno estatal en el despliegue del artículo 155 de la Constitución, la principal responsabilidad orgánica en el departamento y, por tanto, también en el ámbito de la infancia y la adolescencia, se asumió por la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, la cual, como órgano de contratación, tenía encomendadas la firma de las prórrogas, siendo la responsable última de este ámbito competencial. Así lo disponía el apartado décimo segundo del Real decreto 944/2017, de 27 de octubre, por el que se designa a los órganos y autoridades encargadas de dar cumplimiento a las medidas dirigidas al Gobierno y a la Administración de la Generalidad de Cataluña, autorizadas por el Acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno estatal, al amparo del artículo 155 de la Constitución.

Así, a la dificultad ordinaria por el volumen de la contratación del Departamento de Derechos Sociales (anteriormente, en esos momentos, Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias) se sumaba la complejidad en la tramitación, al haberse constituido como órganos de contratación del Ministerio los responsables de estos procedimientos, que requerían nueva documentación, certificaciones e informes que provocaron retrasos de los expedientes de contratación y de las prórrogas de contratos.

La falta de firma de estos órganos de contratación impidió poder iniciar correctamente a 1 de enero de 2018 todos los contratos y prórrogas. Como consecuencia de ello, se tramitó la comunicación y toma en conocimiento del Gobierno de los compromisos económicos incluidos de los contratos, desde el 1 de enero de 2018 y hasta la formalización de las prórrogas, comunicación que nuevamente el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad determinó no tramitar, a pesar del informe favorable de la Intervención General. Y no fue hasta junio de 2018 cuando, con el Gobierno de la Generalidad restituido, tuvo conocimiento del contenido de la propuesta.

Para acreditar estos extremos, se acompaña al presente escrito, como documento número 6, la <Propuesta motivada para la aportación extraordinaria del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias al Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona para hacer frente a las sobreocupaciones por la llegada masiva de niños y adolescentes no acompañados, procedentes mayoritariamente del Norte de África>, que se refiere a las sobreocupaciones producidas durante el primer trimestre de 2018.

Se puede ver, pues, cómo desde la Administración de la Generalidad y su sector público se pusieron en marcha todos los procedimientos legales para cubrir los servicios que se prestaban, pero que la negativa del Ministerio impidió disponer de los contratos y prórrogas firmadas en la fecha correspondiente.

Cuando el Gobierno de la Generalidad ya había sido restituido, en fecha 20 de agosto de 2018 la presidencia del Consorcio, ejercida por el consejero del Departamento de Derechos Sociales, convalidó diferentes actuaciones realizadas por el CSSB en el ámbito de la contratación de este tipo de servicios sociales, como determinados contratos

relativos al ejercicio 2017, determinadas prórrogas contractuales para el ejercicio 2017 y determinadas prórrogas contractuales para el ejercicio 2018. Por otro lado, el 10 de mayo de 2019 el Consejo de Gobierno del Consorcio quedó enterado de las actuaciones realizadas por el reconocimiento extrajudicial de una deuda de 42,21 M€ por servicios prestados durante el año 2018 por las entidades contratadas por el CSSB, algunos realizados sin contrato y otros con contrato, pero sin prórroga.

El hecho de que entre los centros que, según el acuerdo de 10 de mayo de 2019, no tenían contrato vigente, exista un centro que aparece en la relación de la convalidación de los documentos de prórroga de 20 de agosto de 2018, y que entre los centros que, según el acuerdo de 10 de mayo de 2019, tenían contrato vigente pero que no se había formalizado la prórroga de 2018 existan centros que se relacionan en la convalidación de las prórrogas de 20 de agosto de 2018, no representa ninguna contradicción porque se trata de actuaciones distintas, aunque ambas tenían por objeto convalidar actuaciones relativas a contrataciones del Consorcio.

Efectivamente, mediante la resolución de 20 de agosto de 2018 se convalidaban determinados acuerdos relacionados con la formalización de contratos y prórrogas contractuales, mientras que mediante el acuerdo de 10 de mayo de 2019 se convalidaba el pago de los servicios contratados irregularmente mediante el reconocimiento extrajudicial de créditos.

El hecho de que este reconocimiento se hiciese en relación con gastos satisfechos durante el año 2018 no implica, sin embargo, que los pagos de las obligaciones efectuadas durante el año 2018 se hicieran sin que hubiese un instrumento jurídico válido vigente que los soportase. Tal y como se ha explicado anteriormente en base a la jurisprudencia más reciente del Tribunal Supremo, la doctrina del enriquecimiento injusto, aparte de permitir la tramitación de expedientes de convalidación de gastos o de reconocimiento extrajudicial de créditos, permite el abono de facturas si se dan los requisitos establecidos por el Tribunal Supremo.

Séptima.- Las observaciones sobre la contratación de los servicios sociales por parte del CSSB correspondientes al ejercicio 2019

En el apartado 4.5.4.2 del proyecto de informe 31/2021-C se incluyen las observaciones sobre la contratación de los servicios sociales por parte del CSSB durante el ejercicio 2019, referidas específicamente al gasto reconocido en los siguientes términos:

<De acuerdo con los documentos fiscalizados, el importe total contratado en el año 2019 de los 6 centros de la muestra fue de 10,87 M€. No obstante, el conjunto de las obligaciones reconocidas a lo largo del ejercicio por la prestación de los servicios contratados de estos centros fue de 12,33 M€.

El gasto reconocido por encima de los importes adjudicados correspondiente a los 6 centros de la muestra fue de 1,46 M€>.

En relación con esta observación, quien suscribe se remite a las alegaciones efectuadas en relación con los años 2016, 2017 y 2018, ya que el gasto reconocido por encima de los importes adjudicados es fruto de las condiciones de desbordamiento en las que se encontraba la entidad en ese momento, que se trataba de servicios necesarios, imprescindibles y obligatorios para atender a los menores que los requerían, que fueron

prestados de buena fe por las entidades colaboradoras, que debían ser pagados por el CSSB en virtud de la doctrina del enriquecimiento injusto, y que se pagaron a precio de mercado puesto que se pagó lo que se venía pagando de acuerdo con los respectivos contratos firmados inicialmente.

Octava.- Las observaciones sobre la contratación de los servicios sociales por parte del CSSB correspondientes al ejercicio 2020

En el apartado 4.5.452 del proyecto de informe 31/2021-C se incluyen las observaciones sobre la contratación de los servicios sociales por parte del CSSB durante el ejercicio 2020, referidas específicamente a la formalización de las prórrogas y al gasto reconocido en los siguientes términos:

<De la fiscalización realizada se hacen las siguientes observaciones:

a) Formalización de las prórrogas

Las prórrogas de 5 expedientes de la muestra fiscalizada se firmaron el 5 de junio de 2020, con efectos retroactivos desde el 1 de enero del año y, por lo tanto, con posterioridad al comienzo de su vigencia (centros 1, 3, 4, 5 y 6).

De acuerdo con el artículo 29.2 de la LCSP, las prórrogas acordadas por la Administración deben formalizarse antes de la finalización de la vigencia del contrato original o de la prórroga vigente.

b) Gasto reconocido

De acuerdo con los documentos fiscalizados, el importe total contratado en el año 2020 de los 6 centros de la muestra fue de 11,00 M€. Sin embargo, el conjunto de las obligaciones reconocidas a lo largo del ejercicio para la prestación de los servicios contratados de estos centros fue de 12,29 M€.

El gasto reconocido por encima de los importes adjudicados correspondiente a 4 centros de la muestra fue de 1,31 M€>.

En relación con esta observación, quien suscribe se remite a las alegaciones efectuadas en relación con los años 2016, 2017, 2018 y 2019, ya que el gasto reconocido por encima de los importes adjudicados es el fruto de las condiciones de desbordamiento en las que se encontraba la entidad en ese momento, que se trataba de servicios necesarios, imprescindibles y obligatorios para atender a los menores que los requerían, que eran prestados de buena fe por las entidades colaboradoras, que debían ser pagados por el CSSB en virtud de la doctrina del enriquecimiento injusto, y que se pagaron a precio de mercado puesto que se pagaban al precio al que se venían pagando de acuerdo con los respectivos contratos firmados inicialmente.

Adicionalmente, en lo que se refiere a la formalización extemporánea de las prórrogas, cabe decir que si bien es cierto que en el ámbito de la contratación del sector público se aplica el principio del carácter formal de la contratación, lo cierto es que se trata de un defecto meramente formal en la medida que en todos estos casos se preveía en el pliego la posibilidad de prorrogar los contratos y que ambas partes se habían manifestado la voluntad de prorrogar los contratos con anterioridad a la finalización del plazo de vigencia.

Novena.- Sobre la adecuación de los importes abonados a precios de mercado

A lo largo de las alegaciones anteriores se ha expuesto detalladamente que durante el período objeto de fiscalización el CSSB se encontró con un cúmulo de circunstancias que dificultaron la correcta tramitación de todas las contrataciones de los servicios sociales necesarios para los menores que requerían este tipo de servicios en el ámbito de Barcelona ciudad.

Estas dificultades provocaron, como se ha visto, que algunos servicios se presentasen sin la necesaria cobertura contractual, aunque, tal y como se ha explicado, eran servicios necesarios, imprescindibles y obligatorios para dar cobertura a las necesidades de los menores.

Pues bien, hay otra cuestión a la que se ha hecho referencia y que guarda relación con la ausencia de responsabilidad por las irregularidades descritas, y es la inexistencia de daños como consecuencia de estas. Efectivamente, tal y como se ha expuesto, los importes abonados por el CSSB a las entidades privadas colaboradoras eran adecuados a los precios de mercado ya que en todos los casos se abonaron los precios que habían resultado de los contratos inicialmente adjudicados.

A efectos de acreditar esta circunstancia, a continuación incorporamos el cuadro que recoge los precios abonados a los seis centros de la muestra trabajada por la Sindicatura durante el período de fiscalización:

		2016	2017	2018	2019	2020
CRAE ST JOSEP MUNTANYA		108,47	108,47	108,47	108,47	108,47
CA CAUI Josep Pallach-Canyamars	PRECIO MÓDULO	138,39	148,86 ⁵	148,86	148,86	148,86
	SEGURIDAD	-	-	-	-	-
	EQUIPO TÉCNICO	10.000,00	10.000,00	10.000,00	10.000,00	10.000,00
CA CODA	PRECIO MÓDULO	191,51	191,51	191,51	191,51	191,51
	SEGURIDAD	-	-	-	-	-
	EQUIPO TÉCNICO	-	-	-	-	-
CA GAUDÍ	PRECIO MÓDULO	168,66	168,66	168,66	168,66	168,66
	SEGURIDAD	8.335,60	8.335,60	8.335,60	8.335,60	8.335,60
	EQUIPO TÉCNICO	-	-	-	-	-
	TALLERISTAS	4.771,97	4.771,97	4.771,97	4.771,97	4.771,97
CA TALAIA	PRECIO MÓDULO	177,46	177,46	177,46	177,46	177,46
	SEGURIDAD	8.062,03	8.062,03	8.062,03	8.062,03	8.062,03
	EQUIPO TÉCNICO	-	-	-	-	-
CA MAS PINS	PRECIO MÓDULO	137,99	137,99	137,99	137,99	137,99
	SEGURIDAD	13.134,14	13.134,14	13.134,14	13.134,14	13.134,14
	EQUIPO TÉCNICO	-	-	-	-	-

⁵ La diferencia en CA CAUI entre el año 2016 y los siguientes se enmarca en el acuerdo de 2016 alcanzado entre la DGAIA y la FEDAIA.

Como puede verse, por tanto, en ningún caso el CSSB pagó los servicios por encima de su coste o por encima de lo que se puede considerar su precio de mercado y, por tanto, no puede considerarse que se haya generado un perjuicio a los fondos públicos que se encargaba de gestionar, teniendo en cuenta, además, que se trataba de servicios necesarios, imprescindibles y obligatorios para los menores que los requerían.

Teniendo en cuenta lo anterior y en relación con las afirmaciones contenidas en el proyecto de informe 31/2021-C en relación con la eventual responsabilidad que podría derivar de las irregularidades contractuales observadas (como por ejemplo, que *<Las irregularidades descritas en este apartado podrían dar lugar a hechos perseguibles administrativa y judicialmente. Esta afirmación se hace con todas las reservas y poniendo de manifiesto que solo se hace respecto a la posible existencia de indicios, ya que la apreciación corresponde únicamente a la jurisdicción competente>*), se considera necesario destacar que no hay indicios sobre ningún uso irregular de los fondos públicos que el CSSB tenía como encargo gestionar ni de que se destinasen a finalidades ilegítimas o diferentes de las previstas. Los fondos mencionados se destinaron a las finalidades del Consorcio y, concretamente, en este caso, a abonar los servicios sociales prestados para atender las necesidades de los menores.

Décima.- Regularización de la contratación del Consorcio

Sin perjuicio de todo lo expuesto en las alegaciones anteriores es necesario destacar que, como se desprende del mismo proyecto de informe 31/2021-C, el CSSB viene trabajando en la regularización de la provisión de los servicios sociales en relación con todos sus ámbitos de actuación.

Actualmente, la contratación de la entidad no presenta las irregularidades que se han recogido en el proyecto de informe de la Sindicatura de Cuentas y, como se ejemplifica mediante la aportación del documento número 7, del informe de control financiero correspondiente al ejercicio 2021, las recomendaciones en materia de contratación pública son cuestiones menores que no afectan al pago de los servicios.

De hecho, en fecha 8 de septiembre de 2021 el Consorcio publicó en el DOGC n.º 8497 la resolución de la convocatoria para la provisión de servicios sociales de la XSSAP, en los ámbitos de la infancia y la adolescencia y de jóvenes, en régimen de concierto social y gestión delegada, y para la adaptación al régimen jurídico del concierto social y de la gestión delegada en los ámbitos de la infancia y la adolescencia, jóvenes y discapacidad. A través del procedimiento previsto en esta resolución (cuya copia se acompaña como documento número 8), la práctica totalidad de entidades colaboradoras del Consorcio se adaptaron al nuevo sistema de provisión de servicios sociales a la XSSAP que deriva del Decreto 69/2020, de 14 de julio, de acreditación, concierto social y gestión delegada en la Red de Servicios Sociales de Atención Pública.

Igualmente, durante el año 2022, el CSSB implementó protocolos para ordenar los procesos internos de gestión de contratación y de provisión como por ejemplo el control de facturación, la certificación de ejecución de los servicios, la tramitación y pago de las sobreocupaciones o la gestión del acceso a los servicios de alimentación de los centros de gestión propia.

Finalmente, procede poner de manifiesto que el Consorcio tiene previsto tramitar una convocatoria de provisión de plazas durante el ejercicio 2024 que estará destinada a los servicios del ámbito de la atención a la infancia y la adolescencia, especialmente

en los centros de acogimiento, CRAES, y Casas de Niños, tanto en el caso de los centros concertados como de los centros en régimen de gestión delegada. De este modo, el CSSB seguirá gestionando la provisión de los servicios sociales en el ámbito de la XSSAP ajustándose a la legalidad.

Por todo lo expuesto,

SOLICITO que, a los efectos oportunos, tenga por presentado este escrito y por formuladas las alegaciones que en él se contienen.

OTROSÍ DIGO que, sin perjuicio de las alegaciones formuladas a lo largo del presente escrito en relación con el proyecto de informe 31/2021-C de la Sindicatura de Cuentas, el CSSB asume y hace suyas las alegaciones que formule la DGAIA en todo lo que no se oponga ni contradiga lo que aquí se expone.

En Barcelona, a 5 de marzo de 2024

Gerente del Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona

7.1.2. Alegaciones presentadas por el Departamento de Derechos Sociales

El escrito de alegaciones presentado por el Departamento de Derechos Sociales, firmado electrónicamente el día 5 de marzo de 2024, se reproduce a continuación:²⁰

ALEGACIONES AL INFORME PROVISIONAL DE LA SINDICATURA DE CUENTAS SOBRE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y ADJUDICACIÓN DEL SERVICIO DE ACOGIMIENTO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA. EJERCICIOS 2016-2020
(Resolución 1053/XII del Parlamento de Cataluña)

ÍNDICE

PLANTEAMIENTO GENERAL

I. INTRODUCCIÓN: CONTEXTO SOCIAL, POLÍTICO, ECONÓMICO, SANITARIO Y LEGAL DEL PERÍODO FISCALIZADO

- 1. Contexto social: inicio de la ola migratoria de los jóvenes menores migrantes no acompañados
- 2. Contexto político: aplicación del artículo 155 CE en Cataluña
- 3. Contexto económico: falta de presupuestos de la Generalidad de Cataluña y de disponibilidad de crédito
- 4. Contexto sanitario: emergencia sanitaria derivada de la epidemia de la covid-19
- 5. Contexto legal

20. El escrito original estaba redactado en catalán. Aquí figura traducido al castellano.

II. ALEGACIONES A LAS OBSERVACIONES EMITIDAS EN EL APARTADO 4 del INFORME SOBRE LA FISCALIZACIÓN REALIZADA

APARTADO 4.1 GASTOS Y PRECIOS DE LOS MÓDULOS

APARTADO 4.2 ENTIDADES PRESTADORAS DE LOS SERVICIOS

APARTADO 4.3 REGISTRO DE ENTIDADES Y ESTABLECIMIENTOS SOCIALES

APARTADO 4.4 CONTRATACIÓN DE SERVICIOS

APARTADO 4.5.1.1 EJERCICIO 2016 DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

APARTADO 4.5.2.1 EJERCICIO 2017 DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

- a) Prestación del servicio e inscripción en el RESES
- b) Comunicación y toma en conocimiento del Gobierno
- c) Resolución de la consejera de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias
- d) Firma de las prórrogas
- e) Modificaciones incluidas en los documentos de prórroga
- f) Gasto reconocido
- g) Servicio de acompañamiento a jóvenes tutelados y extutelados

APARTADO 4.5.3.1 EJERCICIO 2018 DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

- a) Comunicación y toma en conocimiento del Gobierno
- b) Firma de las prórrogas formalizadas
- c) Gasto reconocido
- d) Procedimiento de encargo de emergencia
- e) Justificación de la prestación del servicio mediante procedimiento de emergencia

APARTADO 4.5.4 EJERCICIO 2019 DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

- a) Procedimiento de emergencia
- b) Regularización de las provisiones de emergencia
- c) Identificación de los centros
- d) Documento de solicitud de adaptación
- e) Comunicación y toma en conocimiento del Gobierno

APARTADO 4.5.5.1 EJERCICIO 2020 DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

- a) Período de vigencia de la acreditación de los centros
- b) Servicios con período de vigencia de un año
- c) Período de vigencia máximo de los centros acreditados en las resoluciones de adaptación
- d) Procedimiento de emergencia
- e) Comunicación y toma en conocimiento del Gobierno
- f) Centros que continuaron prestando servicios en 2020 a partir de comunicaciones al Gobierno
- g) Emergencias consecutivas no regularizadas

III. 2.4.18 EFECTOS JURÍDICOS

PLANTEAMIENTO GENERAL

Mediante este escrito se formulan alegaciones al informe provisional de la Sindicatura de Cuentas sobre la contratación pública y adjudicación del servicio de acogimiento de la infancia y la adolescencia, ejercicios 2016-2020, elaborado a raíz de la Resolución 1053/XII del Parlamento de Cataluña.

Aunque dicho informe incluye tanto observaciones relativas a la actuación de la Dirección General de Atención a la Infancia y Adolescencia (en adelante, DGAIA), como del Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona (en adelante, CSSB), este escrito de alegaciones se centra en las partes del informe referidas a la actuación de la DGAIA, sin perjuicio de que algunas de las consideraciones que contiene, especialmente las relativas al contexto, puedan ser aplicables a ambos casos. En cualquier caso, corresponde al CSSB formular las alegaciones que considere convenientes respecto a las partes del informe relativas a su actuación.

Con el fin de analizar el texto del informe, y dada su estructura y complejidad, se considera oportuno analizarlo a partir del análisis ordenado del apartado “Fiscalización realizada” del informe, de modo separado para cada ejercicio, y a partir del cual se formulan las conclusiones y las recomendaciones que de ello se derivan. Por eso, se expondrán las alegaciones, siguiendo la misma estructura del apartado “Fiscalización realizada”, de modo que mediante las alegaciones que se formulan en cada subapartado se da respuesta a las conclusiones y recomendaciones formuladas en el informe.

No obstante, en el comienzo de este escrito se incluye también un apartado específico para exponer el contexto social, político, económico, sanitario y legal del período fiscalizado, puesto que resulta un elemento clave no solo para contextualizar la actuación de la administración, sino para justificar la opción escogida en cada caso para la mejor consecución del interés público, que en el caso de la actuación de la DGAIA no es otro que la protección del interés de los menores.

Finalmente, se introduce, en respuesta al apartado 2.4 del Informe provisional, un apartado específico sobre los efectos jurídicos que en el análisis provisional que hace el informe se podrían derivar de las conclusiones a las que llega.

I. INTRODUCCIÓN: CONTEXTO SOCIAL, POLÍTICO, ECONÓMICO, SANITARIO Y LEGAL DEL PERÍODO FISCALIZADO

Durante el período fiscalizado por la Sindicatura de Cuentas concurrieron una serie de circunstancias de carácter social, político, económico y sanitario que afectaron el normal funcionamiento de la Administración:

- El inicio de la ola migratoria de jóvenes extranjeros no acompañados (fenómeno MENA) en Cataluña, que llegó a su punto más álgido durante 2018.
- La aplicación del artículo 155 de la CE, que paralizó en gran medida el funcionamiento de la Administración de la Generalidad de Cataluña, provocando el retraso o la parada de los procedimientos administrativos de toda índole

(contratación, gestión económica, de recursos humanos...) hasta el restablecimiento de las instituciones catalanas con la composición del nuevo Gobierno el 1 de junio de 2018.

- La falta de disponibilidad de crédito debido a la situación continuada de prórroga presupuestaria durante los ejercicios 2018 y 2019.
- La situación de emergencia sanitaria global motivada por la pandemia de la covid-19, durante el año 2020, que requirió del establecimiento y aplicación de nuevas medidas organizativas en el sistema de protección de la infancia para minorar o evitar los contagios.

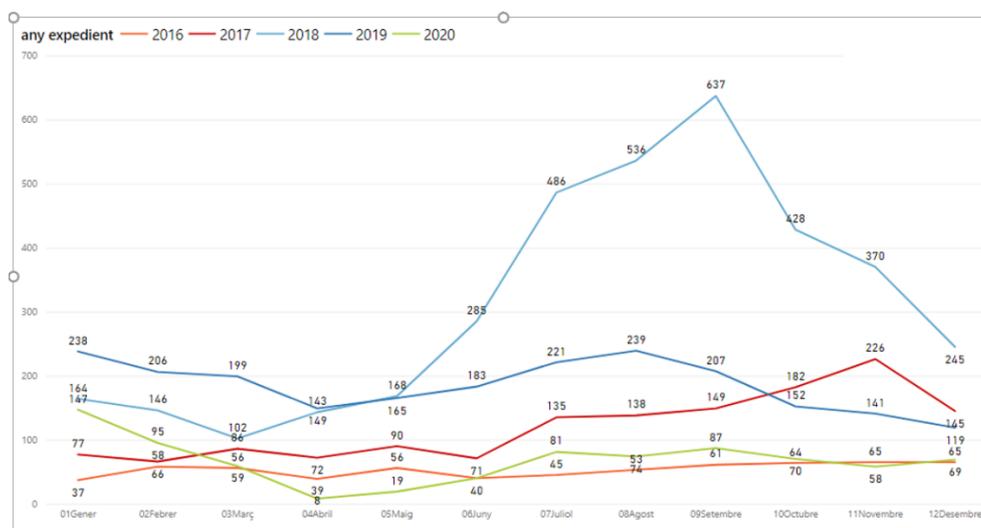
A continuación, se analizan con mayor detalle las consecuencias derivadas de los hechos mencionados, que afectaron de una forma muy clara el normal funcionamiento del Departamento de Derechos Sociales y de la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia, especialmente en cuanto a la vertiente de los procedimientos y la gestión administrativa.

1. Contexto social: inicio de la ola migratoria de los jóvenes menores migrantes no acompañados

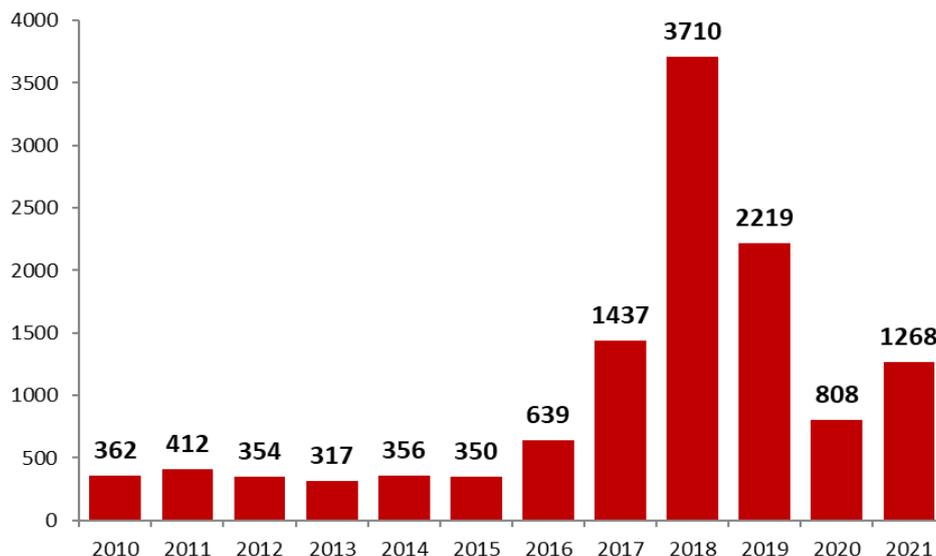
El hecho migratorio es un fenómeno que, en cuanto a Cataluña, se había mantenido estable desde 2010 hasta 2015. A partir de ese año, el incremento creció de forma sustancial, según se puede comprobar en los siguientes gráficos. Así,

- En el año 2016 hubo un incremento del 100% respecto al año 2015.
- El año 2017 supuso un incremento del 124% respecto al año 2016.
- El año 2018 supone un incremento del 158% respecto al año 2017.
- En el año 2019 empieza un ligero descenso, pero aun así el volumen de llegadas es muy superior al año 2017 y anteriores.
- En 2020 se produce una frenada con motivo de la situación de la pandemia del covid-19, que se reinicia nuevamente a partir de 2021 empezando de nuevo el incremento de llegadas de estos jóvenes extranjeros.

Datos actualizados de llegadas mensuales



Datos actualizados de llegadas anuales



Esta llegada masiva de jóvenes provocó no solo un desbordamiento del sistema de protección de la infancia y la adolescencia de la Administración, sino también una presión importante de los municipios receptores de los nuevos recursos para acoger a estos jóvenes migrantes solos y una presión mediática, de medios de prensa oral y escrita y de la que se recogen y reproducen algunos titulares, a continuación y en el [anexo 1](#) de este informe.

171130 El País: [El aumento de menores extranjeros solos colapsa el sistema de protección](#)

171116 Social.cat: [La DGAIA detecta un incremento de la llegada de chicas menores no acompañadas](#)

180115 El Punt Avui: [El 2017 se cierra con el doble de menores extranjeros solos](#)

180713 3cat: [La Degana de Barcelona prohíbe que los menores extranjeros no acompañados duerman en la Ciudad de la Justicia / Comunicado Poder Judicial](#)

180921 Nació Digital: [Un menor extranjero no acompañado está durmiendo en la comisaría de los Mossos por falta de plazas en los centros](#)

181005 El Periódico: [La fiscalía investiga la DGAIA por la crisis de los menores extranjeros](#)

181013 Diari de Girona: [Nuevos menores migrantes vuelven a dormir en comisarías de los Mossos](#)

181021 EP: [La Fiscalía de Barcelona triplicó la identificación de menores no acompañados en 2017](#)

181109 SER: [El centro de menores tutelados de la Misericòrdia de Girona, saturado](#)

181114 La Vanguardia: [Sindicato de Mossos exige a la DGAIA "afrontar la llegada masiva de MENA"](#)

181127 El Periódico: [Sindicatos de mossos denuncian a la DGAIA por los mena](#)

190311 3cat: [Un grupo de 25 encapuchados asalta un centro de menores extranjeros en Castelldefels](#)

190311 El Periódico: [Tres heridos en el asalto a un centro de menores extranjeros en Castelldefels](#)

190312 Nació Digital: [Ataques a centros de menores no acompañados: ¿problema de racismo o de recursos?](#)

190705 Público: [Cinco heridos en un intento de ataque a un centro de menores no acompañados en el Masnou](#)

190716 Nació Digital: [El Gobierno crea más de 3.000 plazas para los menores extranjeros no acompañados desde 2017](#)

200225 El Periódico: [El miedo a los menas aviva el odio en Vilamajor](#)

210219 Ara: [Ataque racista a un centro de menores de Torredembarra](#) / 3cat: [Asaltan un centro de menores y hieren de gravedad a un joven en Torredembarra](#)

2. Contexto político: aplicación del artículo 155 CE en Cataluña

Tal y como se ha mencionado, la aplicación del artículo 155 de la CE paralizó en gran medida el funcionamiento de la Administración de la Generalidad de Cataluña, provocando el retraso o la parada de los procedimientos administrativos de cualquier índole (contratación, gestión económica, de recursos humanos...) hasta el restablecimiento de las instituciones catalanas con la composición del nuevo Gobierno el 1 de junio de 2018.

Esta difícil situación queda recogida y explicada con detalle en el informe elaborado por el Comisionado para el Despliegue del Autogobierno “Los efectos de la intervención de la Administración General del Estado mediante la aplicación del artículo 155 CE a la Generalidad de Cataluña” (27/10/2017-01/06/2018). ([Anexo 2](#))

En este informe se menciona la repercusión de la aplicación de este artículo 155 CE en el entonces Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias y del que a continuación reproducimos algunos párrafos.

“...Con la constitución del Gobierno, el 1 de junio de 2018, se dio por finalizada la intervención durante 218 días de la Administración de la Generalidad por parte del Estado. En cuanto el nuevo Gobierno tomó posesión, se iniciaron las primeras acciones para reparar el impacto del 155 CE. En lo referente al contenido de este informe, se ha considerado como fecha máxima el 27 de octubre de 2018, un año justo del inicio de la intervención de la Generalidad. Por lo tanto, las actuaciones de reversión posteriores a esta fecha no se incorporan al informe.

No todas las afectaciones son reversibles, y estas son las que se analizan en el primer apartado. Los motivos por los cuales una actuación no podrá ser reparada pueden ser bien distintos: la pérdida del presupuesto, la imposibilidad de cumplir con los plazos establecidos y que estos ya no puedan ser recuperados, las cargas de trabajo que comportó en determinados colectivos de trabajadores públicos, el impacto directo o indirecto que tuvo en determinados ciudadanos, entidades o empresas la no realización de una actuación prevista, alterando programaciones y buscando alternativas para paliar esa carencia.”

“...En el ámbito del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias, la complejidad en la tramitación fue considerable y provocó retrasos en 395 expedientes de contratación y 585 prórrogas de contratos. La firma de los órganos de contratación de cada ministerio pedía varias certificaciones e informes que impidieron el inicio correcto a 1 de enero de 2018 de todos los contratos y prórrogas. Como consecuencia de ello, además de los atrasos en los inicios, se produjeron atrasos de pagos a proveedores, afectando también parte de la contratación de 2019. Al tratarse, en muchos casos, de dar respuesta a servicios sociales esenciales y complementarios, se dotó crédito adicional para efectuar los pagos de los meses hasta la firma efectiva de los contratos, no sin provocar graves tensiones presupuestarias por la duplicidad de crédito y el incremento de la labor administrativa.”

“...En el caso del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias se produjo un retraso en la tramitación de los contratos (395), de las prórrogas de estos contratos (585) y de los convenios por prestación de servicios (334). El retraso del pago a entidades sociales del tercer sector implicó una tensión de tesorería difícil para las

entidades. Los retrasos de pagos del ejercicio 2017 ascendieron a un total de 302,5 M€. El presupuesto afectado del ejercicio 2018 fue de 819,6 M€, del cual se produjeron retrasos por un importe de 205 M€. En el mismo Departamento, se vio afectado el pago de las subvenciones. En cuanto a las convocatorias de 2017 se retardaron pagos por valor de 173,4 M€.”

“...En cuanto al impacto económico que ha tenido la aplicación del artículo 155 CE en la Generalidad, se hace muy difícil de cuantificar. La capacidad de disponer del poder de decisión sobre los instrumentos de política económica tiene una incidencia determinante sobre el crecimiento de cualquier país. Durante los meses que duró la intervención, el Gobierno del Estado paralizó el funcionamiento del sector público catalán. No se puede cuantificar qué incidencia ha tenido o tendrá para el crecimiento económico la paralización de todas las iniciativas de proyección exterior y de internacionalización de la economía catalana o la parada de la planificación estratégica del Gobierno y el desarrollo de diversos planes y programas. Una parte de este impacto producido por la falta de dirección política del Gobierno tampoco se podrá llegar a medir nunca”.

Queda claro que la afectación en el Departamento y, por extensión, en la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia fue muy grande, que la firma de los documentos administrativos (prórrogas, contratos...) en muchos casos se paralizó por la oposición del Ministerio a firmarlos, que fue imposible cumplir con determinados plazos, que las cargas de trabajo se incrementaron y que, a consecuencia de todo ello, se han generado afectaciones no siempre reversibles.

3. Contexto económico: falta de presupuestos de la Generalidad de Cataluña y de disponibilidad de crédito

La ausencia de gobierno como consecuencia de la aplicación del artículo 155 CE comportó también la falta de aprobación de presupuestos para los ejercicios 2018 y 2019, coincidiendo además con el momento en el que el volumen de llegadas de jóvenes migrantes solos se incrementó en más de un 150% respecto a los datos de 2017, último año con presupuesto aprobado y vigente, lo cual representaba, para poder cumplir con las obligaciones legales de la DGAIA de prestar atención inmediata a estos jóvenes, tener que recurrir a los fondos de contingencia, trámite que requiere también un expediente complejo y que debe terminar siendo aprobado en el sí del gobierno. Este hecho provocó que estos fondos se incorporaran al presupuesto del departamento tras la puesta en marcha de muchos de los recursos y servicios iniciados por el procedimiento de emergencia, lo que provocó el retraso en la tramitación y abono de la facturación de las entidades proveedoras por los servicios prestados, generando dificultades financieras en el sector.

Una de las consecuencias colaterales también de esta situación económica, que más adelante se volverá a tratar, fue que esas entidades proveedoras habituales en el ámbito de la infancia y la adolescencia no tuvieran la suficiente robustez y solidez económica para prestar los servicios que requerían las necesidades del momento. Por lo tanto, además de la situación ya difícil debido a las circunstancias descritas, se añadía la dificultad de encontrar proveedores con suficiente capacidad financiera para mantener los servicios en funcionamiento asumiendo el retraso en los pagos. La mayoría de las entidades proveedoras de servicios de este ámbito de actuación proceden del tercer sector social, no tienen ánimo de lucro y son generalmente

entidades poco capitalizadas, con lo que el hecho de que la Administración no pudiera pagar dentro de plazo les provocaba una tensión financiera y de tesorería que ponía en riesgo su continuidad.

Esta situación hizo que muchas de las entidades proveedoras de recursos residenciales de la DGAIA no pudieran asumir compromisos para la apertura de nuevos servicios, y declinaran gestionar servicios nuevos. Solo las entidades con capacidad financiera más elevada o aquellas que buscaron otras formas de financiación aceptaron buscar nuevos espacios para la apertura de nuevos recursos.

Este hecho también conllevó dificultades en la gestión de todos estos recursos y la imposibilidad de regularizar, dentro de plazo, servicios que se abastecieron por procedimiento de emergencia.

4. Contexto sanitario: emergencia sanitaria derivada de la epidemia de la covid-19

Debido a la aparición, propagación y alargamiento de la situación epidémica derivada de la covid-19, que producía miles de contagios, fue necesario un reajuste en el sistema de atención a los niños, adolescentes y jóvenes consistente en la creación de nuevas plazas que permitían el cumplimiento de las medidas de prevención y protección establecidas por Sanidad en el caso de que se diera algún caso positivo por covid-19 y fuera necesario guardar cuarentena dentro del centro de protección.

Así, en este contexto de pandemia, fue necesaria la apertura de nuevos servicios de menor capacidad y que se justificaron por los siguientes motivos:

- El hecho de que muchos recursos tuvieran todas las plazas ocupadas (e incluso tuvieran sobreocupaciones) significaba que en el supuesto de que hubiera un caso positivo por covid-19 dentro de un centro residencial o incluso que un niño tuviera que hacer cuarentena (por ejemplo, por ser contacto estrecho de compañero de clase) era muy difícil o directamente imposible hacer los aislamientos apropiados.
- El hecho de que muchos recursos tuvieran todas las plazas ocupadas (e incluso tuvieran sobreocupaciones) significaba que era mucho más difícil garantizar las medidas de prevención y protección contra la covid-19, especialmente el mantenimiento de las distancias físicas.
- La convivencia de niños y adolescentes podía hacer que los adolescentes (con mayor posibilidad de incidencia de sufrir la covid-19) pudieran contagiarse e introducir el virus en un centro donde convivían con otros niños, así como contagiar a los profesionales que los atendían.
- Los centros más grandes, con un mayor número de niños y adolescentes, aumentarían por un lado las probabilidades de contagio y, por otro lado, su capacidad de expansión del brote.

Con esta apertura de nuevos servicios (especialmente PILS) se lograba descongestionar los centros existentes, facilitando la aplicación de medidas de prevención y protección establecidas por Sanidad dentro de los centros residenciales de la DGAIA y al mismo tiempo se cumplía con las recomendaciones del Departamento de Economía de poner en marcha servicios con un coste económico menos elevado.

5. Contexto legal

El Estatuto de Cataluña, en su artículo 166.3.a) establece la “*competencia exclusiva en materia de protección de menores, que incluye, en todo caso, la regulación del régimen de la protección y de las instituciones públicas de protección y tutela de los menores desamparados, en situación de riesgo y de los menores infractores, respetando en este último caso la legislación penal*”.

De este artículo se desprende que la competencia para proteger a los menores de edad extranjeros no acompañados corresponde a la Administración de la Generalidad de Cataluña, mediante el departamento competente en materia de atención a la infancia y la adolescencia.

El Decreto 289/2016, de 30 de agosto, de reestructuración del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias (DOGC n.º 7196) atribuye a la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia las competencias y las funciones en materia de atención a la infancia y la adolescencia. Entre sus funciones, destacamos:

- Proteger y asumir la tutela de los niños y los adolescentes desamparados, disponer y ejecutar las medidas de atención necesarias para cada uno de ellos y gestionar los servicios que sean necesarios para su efectividad.
- Asumir la guarda de los niños y los adolescentes en los supuestos que establecen las leyes.

En desarrollo del precepto estatutario mencionado, se dictó la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia (en adelante, LDOIA), que establece, en su artículo 43 y con respecto a los menores de edad extranjeros no acompañados, lo siguiente:

Artículo 43. Apoyo a la integración social de los niños y adolescentes inmigrados

- 1. Las administraciones públicas deben fomentar, mediante servicios y programas de acogida, la integración social de los niños o los adolescentes inmigrados.*
- 2. La Administración de la Generalidad, mediante el departamento competente en materia de protección de los niños y los adolescentes, debe prestar el servicio de primera acogida en relación con los niños y adolescentes inmigrantes sin referentes familiares, de acuerdo con lo dispuesto por la legislación vigente.*
- 3. Los niños y los adolescentes extranjeros que están en Cataluña tienen los derechos que reconoce la presente Ley y, especialmente, tienen derecho a ser escuchados y a recibir información de modo comprensible sobre cualquier actuación que lleve a cabo la Administración en relación con su persona.*

Asimismo, el artículo 104 y siguientes de dicha Ley concretan los procedimientos y medidas de protección que se deben desarrollar para la protección de los menores de edad desamparados, entre los cuales se encuentran los menores de edad extranjeros no acompañados.

Concretamente, el artículo 110.2 de la Ley 14/2010 establece lo siguiente:

Cuando los niños y adolescentes inmigrados no acompañados no puedan acreditar documentalmen- te la minoría de edad o existan dudas sobre la veracidad

*de la documentación aportada, el departamento competente en materia de protección de los niños y los adolescentes **debe ofrecerles la atención inmediata que necesiten** mientras se realizan las gestiones y los trámites establecidos por la legislación sobre extranjería para determinar su edad.*

En este contexto se aporta el documento del Acuerdo Sala Gobierno TSJ tema MENAs Ciudad Justicia, donde se ordena a la DGAIA –como entidad protectora– que proporcione de forma urgente atención inmediata mediante ingreso en centro de protección a los jóvenes presuntamente menores de edad ([anexo 3](#)).

En último término, cabe destacar la **Directriz general de actuación 6/2020**, por la que se regula la gestión del expediente de desamparo de los niños y los adolescentes migrantes no acompañados, que en relación con la determinación de la edad de los jóvenes migrados solos introduce la doctrina reiterada del Tribunal Supremo, la Sala Civil, en la Sentencia n.º 307/2020, de 16 de junio de 2020, que recuerda que: *El inmigrado de cuyo pasaporte o documento equivalente de identidad se desprenda su minoría de edad no puede ser considerado un extranjero indocumentado para ser sometido a pruebas complementarias de determinación de su edad, ya que no puede cuestionarse sin una justificación razonable por qué se realizan tales pruebas cuando se dispone de un **pasaporte válido**. Por lo tanto, es procedente realizar un juicio de proporcionalidad y ponderar adecuadamente las razones por las que se considera que el documento no es fiable y que por eso hay que acudir a las pruebas de determinación de la edad. En cualquier caso, ya se trate de personas documentadas como indocumentadas, las técnicas médicas, especialmente si son invasivas, no podrán aplicarse indiscriminadamente para la determinación de la edad.*

Ante el contexto expuesto, se evidencia que los recursos de los que disponía la DGAIA de protección de los niños y adolescentes resultaron totalmente insuficientes para ofrecer una atención inmediata y atender adecuadamente a los jóvenes que iban llegando a Cataluña durante este período, y que se tuvieron que tomar medidas excepcionales previstas en diferentes normas legales para hacer frente a una situación que requería dar respuesta a una situación de emergencia humanitaria.

Responsabilidades derivadas del marco legal vigente:

La falta de atención a niños y adolescentes en situación de desamparo y la no prestación de atención a los menores de edad inmigrantes no acompañados puede comportar reclamaciones de **responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas**, por parte de estos menores de edad inmigrantes no acompañados.

La institución de responsabilidad patrimonial se encuentra regulada en el artículo 81 y siguientes de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del régimen jurídico del sector público.

Esta normativa determina cuáles son los requisitos que deben darse para que entre en juego la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración y que se concretan, en primer lugar, en la existencia de un daño real y efectivo, evaluable económicamente, individualizable en una persona o en un grupo de personas que no

tiene, o no tienen, el deber jurídico de soportarlo, antijurídico, en segundo lugar, en la existencia de una relación causal entre la lesión y el funcionamiento del servicio público, y finalmente que no haya mediado fuerza mayor.

Por otro lado, una eventual falta de atención podría dar lugar a posibles **responsabilidades de carácter penal**, consecuencia de que determinados agentes puedan considerar que se han dejado de cumplir los deberes legales de asistencia inherentes a la patria potestad, tutela, guarda o acogimiento familiar o de prestar la asistencia necesaria legalmente establecida, o bien puedan alegar el abandono de un menor de edad por parte de la persona encargada de su guarda.

En este contexto, conviene recordar que se abrieron diligencias de fiscalía por la supuesta no atención inmediata a los jóvenes migrantes solos que se encontraban en Cataluña, por parte de la unidad protectora que era de la DGAIA. En el anexo n.º 4 se recoge la diligencia de investigación, el informe de 8 de febrero de 2019 de la DGAIA, donde se concretan las actuaciones emprendidas en relación con los requerimientos del Ministerio Fiscal, y la recepción de este informe por parte de la policía judicial (que consta erróneamente como 8 de febrero de 2018 en lugar de 2019). Se aporta también como Anexo n.º 4 bis escritos de la DGAIA a la Fiscalía de fecha 23 de octubre de 2017 y 27 de julio de 2018, informando de la situación de la DGAIA y pidiendo que no se derivasen los menores directamente a los centros por parte de la OAM.

Finalmente, también se pueden derivar o exigir **responsabilidades de carácter institucional**. Tanto el Síndic de Greuges como el Parlamento de Cataluña pueden ejercer el control institucional que consideren oportuno.

En varias ocasiones, desde el Síndic de Greuges se pidió que desde la DGAIA se garantizara a los niños y adolescentes extranjeros migrantes no acompañados la asignación de la medida de protección más adecuada a sus necesidades, independientemente de la edad que tuvieran (Anexo 5). Asimismo, el Síndic de Greuges emitió informes en los que se valoraban positivamente los esfuerzos y las actuaciones llevadas a cabo por la DGAIA (Anexo 5 bis).

Por lo tanto, y en conclusión, de forma ineludible la DGAIA debía llevar a cabo el acogimiento de todos los jóvenes migrantes solos que llegaban a Cataluña de forma inmediata cuando eran detectados y puestos a su disposición por parte de los cuerpos de seguridad, sin posibilidad de generar ninguna demora ni lista de espera.

Una vez expuesto el contexto social, económico, sanitario, político y legal del período de fiscalización 2016-2020, se presentan a continuación las alegaciones a las observaciones emitidas en el informe de la Sindicatura de Cuentas.

II. ALEGACIONES A LAS OBSERVACIONES EMITIDAS EN EL APARTADO 4 del INFORME SOBRE LA FISCALIZACIÓN REALIZADA

APARTADO 4.1 GASTOS Y PRECIOS DE LOS MÓDULOS

En este apartado, la Sindicatura de Cuentas formula las siguientes observaciones:

Alegación número 1.

La Sindicatura hace la siguiente observación:

*“a) Escandallos de los costes de los servicios
Excepto por los servicios experimentales SAEJ y el IPI, durante el período fiscalizado la DGAIA no dispone de escandallos de costes de los servicios que soporten los precios de los módulos pagados por los servicios prestados en los centros contratados y, por lo tanto, no conoce con certeza la relación entre los precios pagados y el coste de los servicios.”*

La DGAIA dispone de escandallos de costes de los siguientes recursos: Centro Residencial de Acción Educativa (CRAE), Casas de niños (CN), Dispositivo de Atención Inmediata (DAI), Servicio de Protección de Emergencia (SPE), Servicio de Primera Acogida y Atención Integral (SPAIA), Centro de Acogida (CA) (Anexo 6)

Estos eventuales estudios de costes derivan o bien de análisis realizados por técnicos o profesionales por determinadas tipologías de servicios o del desglose de costes que necesariamente debía constar en los expedientes de contratación para la licitación de estos servicios.

Algunos de los escandallos de estos costes de años anteriores al 2016 se vieron modificados por acuerdos de medidas adoptados con la FEDAIA.

Alegación número 2.

La Sindicatura hace la siguiente observación:

“b) Gasto medio de los servicios.

En cuanto al gasto medio por expediente abierto, los datos obtenidos presentan unos importes medios significativos y una variabilidad entre los diferentes años sin justificación, hecho que cuestionaría la corrección de los datos analizados facilitados por la DGAIA.”

Los datos contenidos en el Cuadro 10 no pueden utilizarse para determinar cuál es la media de gasto por expediente o menor para cada tipología de servicio y por los diferentes años ya que para calcular el coste de un niño, niña o adolescente (en adelante, NNA), en una tipología de recurso, hay que multiplicar el precio módulo x 365 días. Eso da el coste anual de un NNA acogido en un determinado recurso.

En el cuadro 10 se ha calculado el precio por NNA con el coste global de una tipología de recurso dividido por la ocupación a 31 de diciembre de cada año. Este cálculo no sería correcto.

Se puede comprobar que no ha habido un incremento del precio módulo mediante la facturación de cada centro.

Además, hay que tener en cuenta también que durante el año se pueden producir cambios en los recursos que implican cambios en la facturación (cierres, reconversiones, puesta en funcionamiento a mediados de año...).

La ocupación real a fecha 31 de diciembre no es la variable por la cual se debe dividir el gasto efectuado.

APARTADO 4.2 ENTIDADES PRESTADORAS DE LOS SERVICIOS

En este apartado la Sindicatura de Cuentas no formula ninguna observación, siendo un apartado descriptivo del número de entidades prestadoras de servicios, el volumen de facturación y los diferentes instrumentos jurídicos de relación.

APARTADO 4.3 REGISTRO DE ENTIDADES Y ESTABLECIMIENTOS SOCIALES

Alegación número 3.

La Sindicatura de Cuentas formula la siguiente observación, en relación con el trámite de autorización y registro de los centros:

- Servicios que se empezaron a prestar en nuevos centros de acuerdo con encargos de emergencia, y de los que, posteriormente, se tramitó su inscripción al RESES (expedientes 5, 6, 11, 23, 63, 69, 70, 74, 84, 87, 88 y 90).

Al dar servicios de acogimiento en ubicaciones no inscritas en el RESES, ya sea en un período de tiempo anterior a la regularización del centro, o sin que el centro se inscriba, no se puede asegurar que estos acogimientos cuenten con las condiciones mínimas que fija el RESES.

El Registro de Entidades, Servicios y Establecimientos Sociales (RESES), regulado por el Decreto 205/2015, de 15 de septiembre, del régimen de autorización administrativa y de comunicación previa de los servicios sociales y del Registro de Entidades, Servicios y Establecimientos Sociales, es un registro adscrito al Servicio de Inspección y Registro del departamento competente en materia de servicios sociales, y se inscriben y califican todos los servicios sociales, de titularidad pública y privada, así como las entidades que son titulares (art. 13.1).

De ser así, podríamos estar ante una mera irregularidad sin ningún efecto invalidante, ya que la titularidad del servicio correspondía a la propia Administración de la Generalidad, que es quien lo gestiona de modo directo o encarga la gestión a las entidades proveedoras. El RESES no tiene un carácter constitutivo sino simplemente declarativo, tal y como se desprende del artículo 13.2 del Decreto: *“El Registro tiene por objeto informar sobre los recursos existentes y dar publicidad con carácter general...”*.

De entrada, cabe señalar que el informe se refiere exclusivamente a la no inscripción de los servicios. En cambio, en ningún momento se plantea que las entidades que gestionaban estos servicios no estuviesen inscritas.

La inmediatez de poner en funcionamiento servicios que acogieran a estos jóvenes propició la ubicación de espacios alternativos a los habituales por este tipo de servicio, como por ejemplo albergues de juventud de la red pública o privada, hoteles, centro de alto rendimiento deportivo, todos ellos establecimientos que cuentan con inscripción propia en sus registros oficiales y que cumplen con los requisitos materiales y funcionales para dar cobertura residencial.

Hay que tener en cuenta que en muchos de estos espacios coexistía la actividad ordinaria con el acogimiento de jóvenes migrantes solos y por tanto no se podía modificar su inscripción, más teniendo en cuenta que eran espacios ocupados con carácter temporal.

El informe se refiere a centros donde se iniciaron servicios de acogimiento por el procedimiento de emergencia sin inscripción al RESES.

Hay que tener en cuenta que la provisión de estos servicios se hizo mediante contratos por el procedimiento de emergencia. La emergencia de cubrir las necesidades de los menores desamparados impedía licitar el contrato por la vía ordinaria de contratación o por el procedimiento de urgencia, y lógicamente, por los mismos motivos de urgencia, tampoco se podía condicionar la cobertura del servicio a la inscripción al RESES. Pero, además, hay que tener en cuenta que no se disponía de otros servicios inscritos en el RESES que permitieran hacer frente a la avalancha de llegadas. Es decir, el problema no era que se instalaran en servicios que no constaban inscritos en el RESES para prestar estos servicios, sino que no se disponía de centros inscritos en el RESES que pudiesen ser suficientes para atender las necesidades.

Por este motivo, y consecuentemente con la provisión de emergencia que se hizo, que exige de tramitar el expediente de contratación con los requerimientos inherentes al procedimiento ordinario, en algún caso no se pudo exigir una inscripción previa en el RESES, porque ello habría supuesto no poder atender las necesidades derivadas de la situación de emergencia.

Alegación número 4.

La Sindicatura de Cuentas también formula la siguiente observación, en relación con el trámite de autorización y registro de los centros:

“- Servicios en centros con un contrato o encargo de emergencia que regulaba el servicio, pero con un número de plazas superior a las que figuraban en su inscripción al RESES (expedientes 5, 11, 18, 22, 30, 39, 56, 70, 84 y 87)”

La Sindicatura de Cuentas no especifica cuáles son las diferencias que ha encontrado entre las plazas registradas inicialmente con las que constan en el contrato o encargo de emergencia. Sin embargo, se dará respuesta presuponiendo el motivo de esta observación.

Los servicios residenciales dependientes de la DGAIA no son fijos en el tiempo, sino que se ajustan a las necesidades del momento, aumentando o minorando plazas o reconvirtiéndolas a otra tipología de servicios. Por lo tanto, el número de plazas que constan actualmente en el RESES no tiene por qué coincidir con el número de plazas que tenía el recurso en el momento en que se puso en funcionamiento y que se analiza individualmente.

Exp. 5 Servicio de primera acogida y atención integral GEDI. En fecha 30 de octubre de 2017 se proveyeron 40 plazas. La provisión de estas plazas no correspondía a un único centro, sino que estaba integrado inicialmente en plazas de tres centros y por lo tanto el total de plazas proveídas se amparaba en diferentes inscripciones en el RESES, tal y como consta en la resolución de adaptación de este servicio.

GEDI GESTIÓ I DISSENY S.C.C.L	F5012041	RADAP-1-154	FUS-2019- 00993062	Servei experimental (servei de primera acollida i atenció integral de menors estrangers no acompanyats)	ILLOT GRAN(15) CAN FALCÓ (5) MAS AMIGO (20)	40	1.655.202,00 €	827.601,00 €	D/251000200/3180	S09797/ S06050/ S09798
----------------------------------	----------	-------------	-----------------------	--	---	----	----------------	--------------	------------------	------------------------------

Exp. 11 SAEJ Barcelona. El Servicio de Acompañamiento Especializado para Jóvenes, no es un servicio residencial, sino que se trata de un servicio de atención educativa y de orientación que puede proporcionar alojamiento en hostales, albergues, pisos compartidos, pero no está sujeto a disponer de capacidad registral.

Exp.18 Centro de acogida Mas Garriga. Este servicio se abrió inicialmente con 20 plazas, pero en marzo de 2012 se aumentó su capacidad registral hasta llegar a las 30 plazas, que es el número de plazas proveídas.

Exp. 22 Centro de acogida Estrep. Este servicio tiene una capacidad registral de 44 plazas y hasta el año 2022 se habían aprovisionado un máximo de 40 plazas. En 2023 se aumentó el concierto con 4 plazas más, de acuerdo con su capacidad registral.

Exp. 30 Centro de acogida Llar Garbí/Llevant. Estos servicios Llevant y Garbí forman parte del Centro de acogida de la Mercè, que es de titularidad pública, y aunque están inscritos como centros independientes, una parte de las plazas de Garbí (6) están cubiertas por las plazas totales de Llevant.

Exp. 39 CRAE Aldeas Infantiles SOS Sant Feliu de Codines. Este servicio tiene una capacidad registral de 63 plazas y nunca se han aprovisionado más de 45 plazas

Exp. 56 Medidas de transición. Itinerarios de protección individualizados. Es el mismo caso que el SAEJ: se trata de un servicio de acompañamiento que puede proporcionar o no alojamiento, pero en hostales, pensiones, habitaciones compartidas con otra gente, y no de un servicio residencial propiamente dicho, y por lo tanto no requiere la disposición de una capacidad registral determinada.

Exp. 70 Servicio de primera acogida y atención integral Sirius. En fecha 19 de julio de 2018 se proveyeron 20 plazas ya que como se inició como emergencia no se requería su inscripción en el RESES. Posteriormente, en mayo de 2019 se adaptó al régimen del concierto social con la asignación de 20 plazas de acuerdo con su capacidad registral. Este servicio se reconvirtió a finales de 2021 en un CRAE de 16 plazas manteniendo el mismo número de RESES S10035.

Exp 84 Servicio de protección de emergencia Mas Coll de Dalt. En fecha 26 de febrero de 2019 se proveyeron 34 plazas, ya que como se inició como emergencia no se requería su inscripción en el RESES. Posteriormente, en julio de 2020 se adaptó al régimen del concierto social con la asignación de 34 plazas, de acuerdo con su capacidad registral.

Exp. 87 Servicio de protección de emergencia Nur. En fecha 30 de septiembre de 2019 se proveyeron 30 plazas, ya que como se inició como emergencia no se requería su inscripción en el RESES. Posteriormente, se adaptó al régimen jurídico de la concertación social con 29 plazas, de acuerdo con su capacidad registral.

APARTADO 4.4 CONTRATACIÓN DE SERVICIOS

Alegación número 5.

La Sindicatura hace la siguiente observación:

En el caso de la DGAIA, este tipo de instrumento se formalizó mediante resoluciones de encargo y declaración de emergencia, firmadas por el consejero del departamento, sin que posteriormente se firmase ningún contrato entre las partes.

La LCSP no establece que las resoluciones de emergencia posteriormente se deban formalizar con un contrato firmado entre las partes.

Hasta el año 2017, la tramitación de la contratación por el procedimiento de emergencia estaba regulada por el Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRL CSP). En su artículo 113 establecía lo siguiente:

“Artículo 113. Tramitación de emergencia.

1. Cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, se estará al siguiente régimen excepcional:

a) El órgano de contratación, sin obligación de tramitar expediente administrativo, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente. El acuerdo correspondiente se acompañará de la oportuna retención de crédito o documentación que justifique la iniciación del expediente de modificación de crédito.

b) Si el contrato ha sido celebrado por la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social o demás entidades públicas estatales, se dará cuenta de dichos acuerdos al Consejo de Ministros en el plazo máximo de sesenta días.

c) Simultáneamente, por el Ministerio de Economía y Hacienda, si se trata de la Administración General del Estado, o por los representantes legales de los organismos autónomos y entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, se autorizará el libramiento de los fondos precisos para hacer frente a los gastos, con carácter de a justificar.

d) Ejecutadas las actuaciones objeto de este régimen excepcional, se procederá a cumplimentar los trámites necesarios para la intervención y aprobación de la cuenta justificativa, sin perjuicio de los ajustes precisos que se establezcan reglamentariamente a efectos de dar cumplimiento al artículo 49 de la Ley General Presupuestaria.

e) El plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones no podrá ser superior a un mes, contado desde la adopción del acuerdo previsto en la letra a). Si se excediese este plazo, la contratación de dichas prestaciones requerirá la tramitación de un procedimiento ordinario.

Asimismo, transcurrido dicho plazo, se rendirá la cuenta justificativa del libramiento que, en su caso, se hubiese efectuado, con reintegro de los fondos no invertidos. En las normas de desarrollo de esta Ley se desarrollará el procedimiento de control de estas obligaciones.

2. Las restantes prestaciones que sean necesarias para completar la actuación acometida por la Administración y que no tengan carácter de emergencia se contratarán con arreglo a la tramitación ordinaria regulada en esta Ley.”

Y a partir del 9 de marzo de 2018 por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP), que en el apartado 1 del artículo 120 recoge en términos idénticos el supuesto habilitante para poder utilizar la figura del contrato de emergencia:

“1. Cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, se estará al siguiente régimen excepcional:

a) El órgano de contratación, sin obligación de tramitar expediente de contratación, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente. En caso de que no exista crédito adecuado y suficiente, una vez adoptado el acuerdo, se procederá a su dotación de conformidad con lo establecido en la Ley General Presupuestaria.

b) Si el contrato ha sido celebrado por la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social o demás entidades públicas estatales, se dará cuenta de dichos acuerdos al Consejo de ministros en el plazo máximo de treinta días.

c) El plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones no podrá ser superior a un mes, contado desde la adopción del acuerdo previsto en la letra a). Si se excediese este plazo, la contratación de dichas prestaciones requerirá la tramitación de un procedimiento ordinario.

d) Ejecutadas las actuaciones objeto de este régimen excepcional, se observará lo dispuesto en esta Ley sobre cumplimiento de los contratos, recepción y liquidación de la prestación.

En el supuesto de que el libramiento de los fondos necesarios se hubiera realizado a justificar, transcurrido el plazo establecido en la letra c) anterior, se rendirá la cuenta justificativa del mismo, con reintegro de los fondos no invertidos.

2. Las restantes prestaciones que sean necesarias para completar la actuación acometida por la Administración y que no tengan carácter de emergencia se contratarán con arreglo a la tramitación ordinaria regulada en esta Ley.”

Además, hay que tener en cuenta que, haciéndose eco de la problemática ya expuesta anteriormente derivada de la avalancha de llegadas de menores que se venía produciendo, tanto la Orden TSF/9/2019, como la Orden TSF/40/2020, preveían igualmente la posibilidad de utilizar la figura de la contratación de emergencia.

En concreto, el artículo 15 de la Orden TSF/9/2019 establecía lo siguiente:

“Artículo 15

Provisión de emergencia de los servicios sociales en el ámbito de la atención a la infancia y la adolescencia

Excepcionalmente, con la justificación de la necesidad de brindar una atención inmediata a las personas en situación de urgencia social y vulnerabilidad, en los casos en los que exista un grave peligro para su vida o integridad, se podrá realizar una

provisión de emergencia de los servicios necesarios mediante resolución de la persona titular del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias.

En todo caso, la provisión de emergencia de estos servicios deberá regularizarse en la siguiente convocatoria de la tipología de los servicios que corresponda, que se debe publicar en el plazo máximo de seis meses a contar desde la resolución que acuerda la emergencia.”

Y el artículo 15 de la Orden TSF/40/2020, también establecía:

“Artículo 15

Provisión de emergencia de los servicios sociales en el ámbito de la atención a la infancia y la adolescencia

Excepcionalmente, con la justificación de la necesidad de brindar una atención inmediata a las personas en situación de urgencia social y vulnerabilidad, en los casos en los que exista un grave peligro para su vida o integridad, se podrá realizar una provisión de emergencia de los servicios necesarios mediante resolución de la persona titular del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias.”

En todo caso, la provisión de emergencia de estos servicios deberá regularizarse en la siguiente convocatoria de la tipología de los servicios que corresponda, que se debe publicar en el plazo máximo de nueve meses a contar desde la resolución que acuerda la provisión de la emergencia.

Por tanto, el TRLCSP y la LCSP requieren como supuesto habilitante para utilizar esta figura que se trate de situaciones en las que, de forma acumulativa:

- Concurran acontecimientos catastróficos, situaciones de grave peligro o necesidades que afecten a la defensa nacional.
- Que requieran la actuación de forma inmediata.

Pues bien, en el caso que nos ocupa, esta situación de grave peligro que requiere la normativa de contratación pública para poder utilizar el procedimiento de emergencia fue concretada por las Órdenes TSF/9/2019 y TSF/40/2020, que permitían su utilización para atender a las personas “en situación de urgencia social y vulnerabilidad, en casos en los que se ponga en grave peligro su vida o integridad”. Y este era sin duda el caso en el que se encontraban en ese período.

La LDOIA distingue entre la situación de riesgo del menor y la situación de desamparo, siendo esta segunda una situación mucho más grave que la primera. La situación de riesgo se da cuando el desarrollo y el bienestar del niño o del adolescente se ven limitados o perjudicados por cualquier circunstancia personal, social o familiar, siempre que para la protección efectiva del niño o el adolescente no sea necesaria la separación del núcleo familiar (art. 102.1). En cambio, la situación de desamparo se da cuando a los menores les faltan los elementos básicos para el desarrollo integral de la personalidad, siempre que para su protección efectiva sea necesario aplicar una medida que implique la separación del núcleo familiar (105.1), incluyendo, entre otros, la desatención física o psíquica grave o el abandono (105.2).

En el caso de los menores que se encontraban allí es obvio que nos encontramos en el segundo caso, es decir, ante una situación de desamparo. La situación requería

encontrar un lugar de acogida para los menores y era necesario hacerlo de modo inmediato en su interés. Y, teniendo en cuenta la saturación del sistema, no era posible hacerlo. Por otro lado, era imprevisible la evolución (a priori no se sabía cuánto duraría el flujo de llegadas, ni cuál sería su intensidad). Por lo tanto concurrían la situación de “grave peligro” que requerían tanto el TRLCSP y la LCSP, como las Órdenes TSF/9/2019 y TSF/40/2020 para poder utilizar el procedimiento de emergencia.

APARTADO 4.5 PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DURANTE EL PERÍODO 2016-2020

APARTADO 4.5.1.1 EJERCICIO 2016 DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

a) Contratación del servicio de los itinerarios de protección individual

Respecto a la contratación y a los gastos reconocidos en 2016, la Sindicatura de Cuentas hace varias observaciones.

Alegación número 6.

La Sindicatura hace la siguiente observación en relación con la contratación del servicio de itinerarios de protección individual:

“- Las resoluciones de emergencia del ejercicio 2016 no definían ni las características ni las condiciones del servicio de IPI que se debía prestar. Los condicionantes y las características del servicio no se determinaron hasta que se publicó el pliego de cláusulas técnicas de la licitación de 14 de marzo de 2017.”

El servicio de Itinerarios de Protección Individual (IPI) es un servicio idéntico al Servicio de Acompañamiento Especializado a Jóvenes (SAEJ), servicio que prevé la Cartera de Servicios Sociales y dado de alta en el Registro de Entidades, Servicios y Establecimientos Sociales, excepto en una única cuestión: la edad del usuario, ya que el IPI está pensado para menores de 16 a 18 años y el SAEJ para jóvenes mayores de 18 años.

Por lo tanto, las características y las condiciones están definidas en la cartera de servicios desde el momento en que se puede asimilar al SAEJ, con la excepción de que, al tratarse de jóvenes menores, se refuerza la intensidad educativa, es decir, se pasa de una ratio de 10 a una de 8 jóvenes por profesional. En el resto de los aspectos son dos servicios análogos.

En un primer momento, dada la situación de emergencia, se acordó con los proveedores especializados esta modificación en la ratio y, posteriormente, se fijó explícitamente en el primer procedimiento de contratación ordinario por procedimiento abierto.

Hay que recordar que la situación de emergencia de las llegadas de jóvenes migrantes solos hacía necesaria la utilización de las formas de alojamiento disponibles y que, al mismo tiempo, generasen menos impacto social. La IPI, o el SAEJ, permiten alojar en cualquier alojamiento con cédula de habitabilidad, mientras que el resto de los equipamientos de la DGAIA requieren inmuebles de alojamiento colectivo con requerimientos muy específicos para ser inscritos en el RESES.

Alegación número 7.

La Sindicatura hace la siguiente observación en relación con la contratación de 40 plazas adicionales por el procedimiento de emergencia, cuando ya se habían contratado 40 con anterioridad:

“- La DGAIA justificó la contratación por el procedimiento de emergencia para los 40 jóvenes iniciales por la inmediatez de las necesidades. Sin embargo, la contratación de la modificación para la ampliación de 40 jóvenes más, 4 meses más tarde, no podía estar justificada por esa misma inmediatez, puesto que el DTASF tenía constancia del aumento de las necesidades desde la adjudicación inicial. En este caso, se debería haber llevado a cabo un procedimiento abierto o se debería haber utilizado el procedimiento de urgencia, que reduce a la mitad los plazos de la contratación.”

El primer encargo del servicio por procedimiento de emergencia es de 16 de junio de 2016. La ampliación de este encargo en 40 plazas más se firmó en fecha 28 de octubre de 2016. Por lo tanto el período de tiempo transcurrido entre el primer encargo y el segundo es de 4 meses, que es un período del todo insuficiente para poder disponer de este servicio a través de un procedimiento abierto por trámite de urgencia. A pesar del nombre, hay que recordar que el procedimiento de urgencia solo afecta a los trámites internos de preparación y aprobación del expediente de contratación, pero no al resto de plazos fijados normativamente. Dada la situación de colapso en la subdirección de contratación en ese momento, era totalmente desaconsejable utilizar esta tramitación para atender la situación de emergencia.

La segunda contratación de emergencia no se podía hacer de otra forma por dos razones. La primera se ha expuesto en el párrafo anterior y se refiere a los tiempos reales de tramitación.

La segunda razón es que para iniciar la segunda tramitación antes era necesario hacer una valoración del resultado de los IPI. Recordamos que el IPI era una adaptación del SAEJ que respondía a la necesidad de acoger en el alojamiento disponible con el menor impacto social y el máximo resultado en autonomía personal de los jóvenes. Pero era un servicio nuevo y era necesario evaluarlo antes de iniciar procedimientos de contratación ordinarios. Y así se hizo.

Posteriormente, viendo que los resultados eran satisfactorios, se creyó conveniente darle continuidad y se inició la tramitación para contratar este servicio por el procedimiento abierto, el cual se llegó a formalizar en diciembre de 2017.

Alegación número 8.

La Sindicatura hace la siguiente observación en relación con el incremento del coste de determinadas plazas:

“- La sobreocupación de plazas se pagaba al 125% del precio de una plaza estándar, en lugar del 100% que se pagaba en el resto de los servicios similares, sin que se justificara el motivo de este precio más elevado.”

Hay que recordar que un IPI con ocupación ordinaria se pagaba a través de dos conceptos:

- a. un importe fijo mensual de 97.028,19 €/mes, que corresponde a gastos de estructura y de personal.
- b. un importe variable módulo de 41,82 €/joven y día, que corresponde a costes variables con el número de usuarios, como los gastos de alojamiento, alimentación, actividades, ropa, higiene, que se facturaba de acuerdo con el número de jóvenes atendidos.

El pago correspondiente a la atención de los jóvenes en situación de sobreocupación incluía los dos conceptos acabados de mencionar, por lo tanto, sin una parte fija y un pago del 125% del importe variable.

Esta cantidad se fijó en un 25% superior al importe variable por razón del siguiente cálculo:

- la sobreocupación se producía en un número de jóvenes imposible de conocer previamente
- al tratarse de menores de 16 a 18 años se estableció la ratio mínima de 8 jóvenes por cada profesional
- las categorías profesionales utilizadas fueron las de educador social (34.673,40 euros anuales) y, complementariamente, la de integración social (26.464,32 euros anuales); estimando un coste medio de 30.528 euros de recursos humanos cada 8 jóvenes.
- La repercusión diaria de este coste es de 10,455 €/joven y día, que equivale al 25% de la parte variable de la remuneración del IPI.

Este hecho consta en el pliego de prescripciones técnicas que regulaban el contrato y no fue cuestionado ni por la Asesoría Jurídica ni por la Intervención delegada en sus respectivos informes. (Anexo 7)

b) Gasto ejecutado

Alegación número 9.

La Sindicatura de Cuentas hace la siguiente observación en relación con el gasto ejecutado:

“De acuerdo con los documentos de las prórrogas de los contratos de la muestra, el importe total contratado en el año 2016 de los centros fue de 18,70 M€. Sin embargo, el conjunto de las obligaciones reconocidas a lo largo del ejercicio por la prestación de los servicios contratados fue de 19,21 M€.

El gasto ejecutado por encima de los importes adjudicados que corresponde a 5 de los 10 centros de la muestra fue de 774.283 €.”

De estos 5 centros, 4 son centros de acogida que, dado su carácter de recursos de urgencia –ya que deben ejercer la atención inmediata y transitoria de los niños y adolescentes desamparados, mientras se analiza la problemática y se determina la medida de protección más adecuada–, son los centros donde se produce más sobreocupación.

Además, hay que diferenciar que las obligaciones reconocidas de un centro concreto dentro de un ejercicio presupuestario no tienen por qué coincidir con el importe

adjudicado, ya que dentro de ese ejercicio presupuestario puede haber obligaciones reconocidas de ejercicios anteriores.

Se ha realizado el análisis y desglose de las obligaciones reconocidas con el siguiente resultado:

Centro	Importe adjudicado	Obligaciones reconocidas del ejercicio corriente	Obligaciones reconocidas de ejercicios anteriores	Diferencia entre el importe adjudicado y las obligaciones reconocidas del contrato	% desviación por motivo de sobreocupación
Centro de acogida Coda-2	2.532.428	2.597.949,40	2.362,50	-65.521,40	2,59
Centro de acogida Mas Garriga	1.998.467	2.111.924,14	75.607,35	-113.457,14	5,68
Centro de acogida Estrep	2.531.883	2.608.220,40	53.260,61	-76.337,40	3,02
Centro de acogida Terres de l'Ebre	1.263.688	1.627.856,84	5.192,46	-364.168,84	28,82
CRAE Sant Josep 1	1.588.001	1.595.875,71	10.499,90	-7.874,71	0,50
TOTAL				-627.359,49	

Hay que señalar que en la demarcación territorial de Terres de l'Ebre existían pocos recursos residenciales, puesto que hasta ese momento no era necesario abrir nuevos centros en aquella zona.

El importe de obligaciones reconocidas superiores a los importes adjudicados supone una desviación de una media de 8,12%, que coincide con el concepto de sobreocupación, que en esta anualidad fue puntual para esta tipología de centros.

En cuanto a que la ocupación de algunos centros era superior al número de plazas, se trata de un supuesto especial de ocupación recogido en los pliegos de prescripciones técnicas que regulaban estos servicios, así como en los anexos de la Orden 218/2020, de 16 de diciembre, para la provisión de los servicios de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública, donde se detallan las condiciones de ejecución para cada uno de los servicios sociales que integran la Red Pública de Servicios Sociales. ([Anexo 8](#))

Esta orden prevé las reglas de facturación en caso de sobreocupación de plazas por los distintos servicios residenciales, y en el mismo sentido, la Instrucción 2/2020, sobre la tramitación de la facturación del pago de los servicios prestados por parte de las entidades o personas proveedoras de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública del ámbito de la atención a la infancia y la adolescencia, también prevé y regula la facturación en el supuesto especial de sobreocupación. La situación de sobreocupación de plazas es una situación de emergencia sobrevenida y excepcional que se da cuando hay que ingresar a un niño o adolescente con carácter de urgencia y no se dispone de plazas vacantes en aquellos centros que se consideran adecuados de acuerdo con las características y necesidades de estos menores.

Esta situación se da especialmente en los centros de acogimiento, dado su carácter de recursos de urgencia, ya que tienen que ejercer la atención inmediata y transitoria de los niños y adolescentes desamparados, mientras se analiza la problemática y se determina la medida de protección más adecuada. Estos servicios, pues, deben cubrir las necesidades variables que se producen y que se presentan súbitamente en los

diferentes territorios y por los diferentes perfiles, aunque también, de modo más residual y esporádico en los centros residenciales de acción educativa (CRAE) u otra tipología de servicio.

Por lo tanto, la mayoría de los ingresos en los centros de acogimiento no se pueden programar, derivan de intervenciones urgentes que exigen de forma inmediata la separación del menor de su núcleo familiar, ya sea porque existe una situación de peligro para el niño o el adolescente, o porque concurre cualquier otra causa que hace necesaria esta intervención.

Asimismo, los niños y adolescentes protegidos tienen derecho a conservar las relaciones personales con sus progenitores, tutores o guardadores, sus hermanos, su familia extensa y las personas con las que mantengan relaciones significativas o un vínculo positivo de afectividad. Es por este motivo que la selección del centro se debe hacer teniendo en cuenta también el criterio de proximidad a fin de garantizar el derecho de visitas, el de comunicación y el de convivencia.

Por todos estos motivos, la capacidad registral del servicio debe condicionar la provisión ordinaria de plazas mediante convocatoria pública, pero no puede condicionar la necesidad de sobreocupación en determinados centros de acuerdo con los motivos mencionados en los párrafos anteriores.

Este hecho se ha visto incrementado por el gran volumen de menores que han entrado en el sistema de protección, de los cuales un porcentaje importante corresponde al colectivo de jóvenes migrantes solos. Hay que tener en cuenta que los movimientos migratorios son variables y fluctuantes y están condicionados por varias circunstancias no controlables por la DGAIA.

La Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia tiene la obligación de facilitar al menor de edad no acompañado, sea de origen autóctono o extranjero, la atención inmediata que precise de acuerdo con lo establecido por la legislación de protección jurídica del menor y la entidad protectora debe prestar la atención inmediata necesaria aplicando la medida de protección que considere más adecuada, como puede ser el ingreso en un centro residencial.

La sobreocupación de los centros es, por lo tanto, una solución temporal de acogida en espacios que sí están especialmente habilitados para atender las necesidades de protección de niños y adolescentes, garantizando unos mínimos como son un espacio dormitorio, servicios higiénicos (cámaras higiénicas completas, con inodoro, ducha y lavamanos, con agua caliente), alimentación, vestuario adecuado, servicios sanitarios, equipo educativo y equipo técnico interdisciplinar (Decreto 205/2015, de 15 de septiembre, del régimen de autorización administrativa y de comunicación previa de los servicios sociales y del Registro de Entidades, Servicios y Establecimientos Sociales; Decreto 2/1997, de 7 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de protección de los menores desamparados y de la adopción).

En cualquier caso, ha quedado sobradamente justificado, en la exposición del contexto existente en este período, la necesidad de disponer de más plazas. No hay que perder de vista que, a pesar de no ser una situación óptima, la DGAIA se vio en la tesitura de dar cumplimiento a las Órdenes del Decanato de los juzgados unipersonales de la Ciudad de la Justicia de 11 de julio de 2018 y los requerimientos del Ministerio Fiscal, a los cuales ya nos hemos referido, para proteger el interés de los menores desamparados que en ese momento no estaban en ninguna institución, o el cumplimiento de esta ratio de camas por habitación.

Es obvio que la situación de los menores no acompañados que se encontraban en la calle, en las comisarías o en la misma Ciudad de la Justicia sin un lugar para dormir los situaba en una situación de riesgo superior a la generada por el hecho de compartir una habitación con tres niños más. El artículo 5 de la LDOIA recoge, como principio inspirador del sistema de protección, el interés superior del niño o el adolescente, y establece el mandato de que *“el interés superior del niño o el adolescente debe ser también el principio inspirador de todas las decisiones y actuaciones que le conciernen adoptadas y llevadas a cabo por los progenitores, por los titulares de la tutela o de la guarda, por las instituciones públicas o privadas encargadas de protegerlo y de asistirlo o por la autoridad judicial o administrativa.”*

Siendo así, no parece que la superación de la capacidad registral de un servicio deba tener ningún efecto invalidante respecto a la actuación administrativa llevada a cabo.

c) Formalización de la facturación

Alegación número 10.

La Sindicatura de Cuentas formula la siguiente observación en relación con la formalización de la facturación:

“Las entidades gestoras de los centros facturaron de forma nominativa con el nombre del menor en la relación anexa a la factura.”

De acuerdo con los datos obtenidos en el trabajo de fiscalización, la facturación nominativa comportó errores en la identificación del menor por las incorrecciones en la introducción de los datos, hecho que dificulta el cumplimiento de la normativa en relación con la protección de datos.

La facturación se debería hacer de forma anonimizada utilizando el número identificador de cada menor, que, para los jóvenes migrantes, podría ser el número identificador que los cuerpos de seguridad conceden a cada uno de ellos, y para el resto, el número del documento nacional de identidad.”

El único código identificador posible homogéneo para todos los menores tutelados y jóvenes extutelados sería el código menor generado por sini@.

Si la finalidad de sustituir este código formado por una serie de números en lugar del nombre del usuario responde a evitar errores de identificación, no se conseguiría porque probablemente nos encontraríamos con la misma situación de errores de transcripción.

Si la finalidad de este cambio es por motivos de protección de datos, en estos momentos se está valorando, teniendo presente que es un tema no exento de complejidad.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que todas las partes implicadas en el tratamiento y comunicación de los datos (entidades proveedoras y órganos implicados en el proceso de facturación) son entidades que de acuerdo con el artículo 6.1.e) del Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016, general de protección de datos (RGPD), están habilitadas para el tratamiento de estos datos personales.

APARTADO 4.5.2.1 EJERCICIO 2017 DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

a) Prestación del servicio e inscripción en el RESES

Respecto a la contratación y gastos reconocidos para el año 2017, la Sindicatura de Cuentas hace las siguientes observaciones:

“El centro 48 fue dado de alta en el RESES con posterioridad a la firma del contrato inicial de la prestación del servicio.”

Alegación número 11.

El centro 48 (centro de acogida OIKIA/Misericòrdia) es un centro de titularidad pública que estaba integrado dentro del conjunto con el centro de acogida Nostra Senyora de la Misericòrdia, ya que están en el mismo edificio. El centro de acogida Nostra Senyora de la Misericòrdia se dio de alta en el RESES en fecha 14 de marzo de 1991. Por lo tanto, el centro de acogida OIKIA, como parte del centro de acogida Nuestra Senyora de la Misericòrdia, cumplía con todas las condiciones y requisitos materiales mínimos que deben cumplir los establecimientos donde se prestan estos servicios.

b) Comunicación y toma en conocimiento del Gobierno

Alegación número 12.

La Sindicatura de Cuentas hace la siguiente observación:

“En cuanto a las prórrogas del ejercicio, el 14 de marzo de 2017 el Gobierno de la Generalidad tuvo conocimiento, a propuesta de la consejera de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias, de que el DTASF no había podido formalizar durante el año 2016 los documentos de las prórrogas correspondientes al año 2017 de varios contratos y convenios del conjunto de servicios del departamento. En dicha comunicación se ponía en conocimiento del Gobierno la deuda contraída por el DTASF con las entidades proveedoras desde el 1 de enero de 2017 hasta la formalización de la correspondiente prórroga, que tuvo lugar en abril y mayo de 2017 y, por tanto, aún no estaban formalizadas en el momento de la presentación de dicho documento al Gobierno.”

La relación de contratos y convenios del documento de comunicación al Gobierno incluía 723 expedientes con un gasto previsto por 12 meses de 558,87 M€; 25 de estos expedientes, por 7,21 M€, correspondían a servicios prestados por cuenta de la DGAIA.

La disposición transitoria segunda del Decreto ley 3/2016, de 31 de mayo, de medidas urgentes en materia de contratación pública, mencionada en el documento de comunicación, determinaba que mientras no se aprobase la normativa de despliegue de las formas no contractuales de la prestación de los servicios sociales que regula la disposición adicional tercera de esta misma norma, para garantizar la continuidad de los actuales contratos, convenios y autorizaciones para la gestión de los servicios sociales, los órganos competentes podrían utilizar fórmulas como por ejemplo la prórroga, la ampliación de plazos o cualquier otra fórmula que permitiera la legislación vigente, siempre que se justificara en el expediente.

Las causas aducidas por el DTASF de no haber podido formalizar las prórrogas eran la no disponibilidad de crédito, a causa de la situación continuada de prórroga presupuestaria, y la dificultad de promover expedientes de gasto plurianual. Sin embargo, el presupuesto de 2017 se aprobó el 28 de marzo de ese año.”

Tal y como consta en todos los informes que se llevaron a Gobierno, entre ellos la memoria justificativa del Servicio de Contratación y Patrimonio, se informa que tanto por razones de disponibilidad de crédito, debido a la situación continuada de prórroga presupuestaria, como por la dificultad de promover expedientes de gasto plurianual, el DTASF vio aumentado, para el año 2017, el número de expedientes de prórroga motivados por las nuevas contrataciones de plazas de servicios sociales que se realizaron en 2016. (Anexo 9)

Estas nuevas prórrogas se añadieron a las prórrogas de plazas recurrentes. En este sentido, se pasó de 576 prórrogas en 2016 a 835 en 2017 con los mismos recursos. Este hecho supuso no poder disponer de las prórrogas firmadas con anterioridad a 31 de diciembre de 2016. También hay que añadir la circunstancia de que muchas prórrogas procedían de contratos licitados en 2016 y formalizados en el último trimestre de ese año y, por lo tanto, con la imposibilidad de tramitar la prórroga dentro del plazo.

La prestación de los servicios de la red de servicios sociales de atención pública es imprescindible para garantizar la atención de las personas que se encuentran en situación de necesidad y vulnerabilidad y que tienen reconocido el derecho subjetivo a percibir efectivamente la prestación y a considerar como su domicilio el establecimiento residencial donde viven, de acuerdo con la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales.

La Disposición Transitoria Segunda del Decreto ley 3/2016, de 31 de mayo, de medidas urgentes en materia de contratación pública, establece lo siguiente:

“Vistos los principios de atención personalizada e integral, arraigo de la persona al entorno de atención social, elección de la persona y continuidad en la atención y la calidad, los conciertos sociales establecerán fórmulas que garanticen la continuidad en la prestación de estos servicios por parte de las entidades que los venían prestando a las personas usuarias. Mientras no se apruebe la normativa de desarrollo, con el fin de garantizar la continuidad de los actuales contratos, convenios y autorizaciones para la gestión de los servicios sociales, los órganos competentes podrán utilizar fórmulas tales como la prórroga, la ampliación de plazos o cualquier otra fórmula que permita la legislación vigente, siempre que se justifique en el expediente.”

Este Decreto ley supuso la incorporación en Cataluña de la figura del concierto social. No obstante, previendo la dificultad que podría tener el desarrollo reglamentario de una figura novedosa como esta, y consciente de los efectos nefastos que podía tener una interrupción en la prestación del servicio, establecía un régimen transitorio cuya finalidad era garantizar la continuidad de los servicios que en el momento de la entrada en vigor del decreto ley (mayo de 2016) se estaban prestando en virtud de contratos, convenios o autorizaciones.

En 2016 el despliegue reglamentario aún no se había podido realizar, por lo que era necesario mantener la vigencia de los contratos y convenios imprescindibles para la

prestación de los servicios de la red de servicios sociales de atención pública y el funcionamiento de la actividad de los centros.

Es decir, el Decreto ley reconocía incluso la posibilidad de gestionar servicios en base a simples autorizaciones. Esta posibilidad también la reconoció la propia LCSP, que en su exposición de motivos establece lo siguiente:

“Por otra parte, debe señalarse que los poderes públicos siguen teniendo libertad para prestar por sí mismos determinadas categorías de servicios, en concreto los servicios que se conocen como servicios a las personas, como ciertos servicios sociales, sanitarios, incluyendo los farmacéuticos, y educativos u organizar los mismos de manera que no sea necesario celebrar contratos públicos, por ejemplo, mediante la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todos los operadores económicos que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, siempre que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación.”

Si una norma con rango de ley reconoce que el servicio podría prestarse en virtud de autorizaciones, nada impediría que se autorizara a través de una prórroga del contrato que se estuviera prestando en el momento de la entrada en vigor del Decreto ley. Y todo ello con independencia de las condiciones de prórroga ya establecidas por la legislación de contratos. Porque, debe recordarse, la disposición transitoria segunda del Decreto-Ley no se dictó en materia de contratación, sino en materia de concertación social. Por tanto, se permitía la prórroga de los servicios que se estaban prestando a su entrada en vigor como un mecanismo diferente a los supuestos previstos en la legislación contractual y por tanto con unas reglas propias.

Si el objeto del Decreto ley hubiera sido solo permitir la prórroga de los contratos en los términos de la legislación de contratos existente, no habría sido necesaria esta disposición transitoria. Pero el caso es que el decreto ley estaba posibilitando el tráfico hacia otra forma de provisión de los servicios no sometida a la legislación de contratos. Y en este período de transición se preveía un mecanismo especial de prórroga aplicable a todos los contratos vigentes en el momento de su entrada en vigor (mayo de 2016).

Pero es que, además, con la misma voluntad de garantizar la continuidad de los servicios (imprescindible cuando estamos hablando de servicios sociales que constituyen el hogar de las personas usuarias), el Decreto ley también permitía *“la ampliación de plazos o cualquier otra fórmula que permita la legislación vigente”*. Dejando a un lado las *“otras fórmulas previstas por la legislación vigente”* (como sería el caso de los supuestos de prórroga previstos en la legislación de contratos), la posibilidad de ampliar los plazos previstos por el Decreto ley, incluido el plazo de vigencia, permite concluir que permitía modificar el plazo de vigencia mientras no se aprobara el desarrollo reglamentario y se implementara el nuevo sistema de concierto, o como mínimo mientras se formalizaban las prórrogas.

En todo caso, dado que la tramitación administrativa de los expedientes de prórroga se demoró en el tiempo tanto por razones de disponibilidad de crédito, debido a la continua situación de prórroga presupuestaria, como por la dificultad de promover expedientes de gasto plurianual, fue necesario tramitar al Gobierno la toma en conocimiento de la deuda contraída con las entidades proveedoras desde el 1 de enero de 2017 hasta la formalización de las prórrogas correspondientes.

Por lo tanto, el Gobierno quedaba enterado de que las prórrogas se formalizarían de forma extemporáneas sin más efectos jurídicos.

Una vez aprobado el presupuesto de 2017, el 28 de marzo, se fueron formalizando las prórrogas que habían quedado pendientes de firma y que estaban amparadas por las previsiones de la citada disposición transitoria del Decreto ley 3/2016.

c) Resolución de la consejera de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias

Alegación número 13.

La Sindicatura de Cuentas hace la siguiente observación:

“Al final de la relación de contratos y convenios del documento de comunicación al Gobierno consta una nota que dice: ‘las concreciones y omisiones en este anexo que se puedan producir serán subsanables mediante resolución de la consejera de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias’.

El 15 de marzo de 2017, un día después de que el Gobierno quedara enterado del documento de la deuda del departamento, la consejera resolvió quedar enterada de la deuda contraída por el departamento de una nueva relación de prórrogas de convenios y contratos de la DGAIA que incluía 153 expedientes por un importe adicional de 86,62 M€ cuantificados por 12 meses.

Este documento pone de manifiesto una mala gestión por parte de los servicios administrativos de la DGAIA y un uso demasiado extensivo de la autorización prevista en el documento de la comunicación al Gobierno, puesto que la nota de ese documento tiene un carácter de enmienda de errores, pero no de autorización para una nueva relación como la que se tramitó.”

El Acuerdo de Gobierno previó que *“las concreciones y omisiones en este anexo (relación de expedientes e importes anuales) que pudieran producirse serán subsanables mediante resolución de la consejera de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias”.*

Por lo tanto, el hecho de que la consejera concretase, con posterioridad, expedientes e importes que no figuraban en el Acuerdo de Gobierno no constituía una irregularidad, al contrario, daba cumplimiento a lo que preveía el propio Acuerdo del Gobierno, puesto que el Acuerdo preveía que aquellos servicios que no estaban incluidos en la relación inicial se podían incluir en posterioridad.

En este sentido el Acuerdo de Gobierno establecía expresamente:

“Las concreciones y omisiones en este anexo que se puedan producir serán subsanables mediante resolución de la consejera de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias”

Por lo tanto, no existe ningún incumplimiento de lo establecido en la comunicación del Gobierno de fecha 14 de marzo de 2017.

La responsabilidad de elaborar este documento recayó en diferentes unidades del Departamento.

d) Firma de las prórrogas

Alegación número 14.

La Sindicatura de Cuentas hace la siguiente observación:

“Las prórrogas de los 10 expedientes del ejercicio 2017 de la muestra fiscalizada se firmaron finalmente entre los meses de abril y mayo de ese año, con efectos retroactivos de 1 de enero del año y, por lo tanto, con posterioridad al comienzo de su vigencia (centros 6, 11, 12, 20, 22, 23, 26, 30, 39 y 44).

De acuerdo con el artículo 29.2 de la LCSP, las prórrogas acordadas por la Administración deben formalizarse antes de la finalización de la vigencia del contrato original o de la prórroga vigente.”

Nos remitimos a la respuesta dada en el apartado *b* de comunicación y toma en conocimiento del Gobierno del punto 4.5.2 sobre el ejercicio 2017.

Dado que no fue posible no disponer de las prórrogas firmadas con anterioridad al 31 de diciembre de 2016, fue necesario tramitar al Gobierno la toma en conocimiento de la deuda contraída con las entidades proveedoras desde el 1 de enero de 2017 hasta la formalización de las prórrogas correspondientes.

Por lo tanto, el Gobierno quedaba enterado de que las prórrogas se formalizarían de forma extemporánea sin más efectos jurídicos.

Una vez aprobado el presupuesto de 2017, el 28 de marzo, se fueron formalizando las prórrogas restantes; en el caso concreto de los expedientes seleccionados se firmaron entre los meses de abril y mayo de ese año.

e) Modificaciones incluidas en los documentos de prórroga

Alegación número 15.

La Sindicatura de Cuentas hace la siguiente observación:

Todos los documentos de prórroga del ejercicio 2017 de la muestra fiscalizada incluyeron modificaciones respecto al contrato original. Estas modificaciones correspondían a las condiciones económicas acordadas por la DGAIA con la FEDAIA el 6 de junio de 2016 (véase el apartado 2.1).

Las modificaciones más significativas incorporadas en estos documentos fueron las siguientes:

- *Modificación del régimen económico en relación con el cobro por las plazas no ocupadas: En los pliegos de los contratos iniciales de los CA, CREI y CRAE se establecía que las plazas no ocupadas se pagarían al 60% del precio de la plaza, con un número limitado de infraocupaciones a pagar de 1 o 2 plazas, en función de la capacidad del centro, en el caso de centros que no fueran CA. En la modificación*

introducida en los documentos de prórroga, las plazas no ocupadas pasaron a pagarse al 80% del precio estipulado de la plaza, y se eliminó el límite del número de plazas existente a los CA, CREI y CRAE.

• *Modificación del régimen económico en relación con el cobro por las plazas sobreocupadas de los CA: En los pliegos de los contratos iniciales se establecía que las plazas sobreocupadas se pagarían al 30% del precio de la plaza. En la modificación introducida en los documentos de prórroga, las sobreocupaciones pasaron a pagarse al 100% del precio estipulado de la plaza. En los CRAE y CREI se mantuvo el pago del 30% de las plazas sobreocupadas, pero se eliminó la necesidad de informe previo y cualquier limitación del número de plazas.*

• *Modificación de plazas asignadas a los centros no previstas en los pliegos iniciales: En el centro 23 se incrementó el número de plazas: de las 20 asignadas en el contrato inicial se pasó a 25 en el documento de prórroga y modificación, aduciendo razones de interés público.*

Estas modificaciones de los contratos iniciales suponen alteraciones significativas en el servicio que se prestaba y en el coste, y se deberían haber licitado de nuevo los servicios mediante procedimientos de contratación que garantizaran la libre concurrencia y el cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia.”

El 14 de enero de 2014 se firmó el “Documento de medidas acordadas con el sector de atención a la infancia y la adolescencia” a fin de establecer determinadas medidas que permitieran mejorar la eficiencia de la gestión y la concertación de plazas residenciales para niños y adolescentes en situación de desamparo o guarda protectora.

Para continuar con esta línea, el 7 de junio de 2016, se firmó el Acuerdo por el que se sustituyen las medidas acordadas con el sector de atención a la infancia el 14 de enero, y se fijan las medidas para 2017 y las líneas de trabajo para consensuar un nuevo modelo eficiente sostenible y centrado en las necesidades de los niños y adolescentes atendidos para 2018.

Con la finalidad de implementar las medidas acordadas en este último Acuerdo, era necesario que los contratos a prorrogar para el año 2017 para la gestión de plazas de la red de servicios sociales del ámbito de la infancia y la adolescencia, contemplasen que determinados criterios se modificaran o se incorporasen, como son:

- a) El tratamiento económico de los servicios
- El mantenimiento para 2017 de los módulos vigentes y unificados por CRAE concertados fijados en el año 2014
 - Nuevo tratamiento de las plazas no ocupadas en los CA, CRAE y CREI. Se paga el 80% del módulo sin límite de plazas
 - Nuevo tratamiento de las plazas sobreocupadas
 - 4 30% del módulo en CRAE y CREI
 - 5 80% en concepto de reserva del futuro bebé en los centros maternos
 - 6 100% del precio del módulo en los CA
 - Las necesidades educativas y sanitarias de los niños y los adolescentes acogidos en centros residenciales deben estar cubiertas por los servicios sanitarios y educativos ofrecidos por las respectivas redes públicas, por lo que su pago solo se justifica de forma excepcional y justificada. Por eso, en los casos de necesidades médicas o educativas especiales se requerirá autorización del

director general para tramitar un expediente económico como forma de cobertura de esta necesidad.

b) La aportación de los certificados negativos del registro central de delincuentes sexuales

En este sentido se modificaba la cláusula de recursos humanos para incorporar que la empresa adjudicataria debía comprobar que todo su personal que tuviera contacto con niños y/o adolescentes no había sido condenado por sentencia firme por algún delito contra la libertad e indemnidad sexual, mediante la aportación de los certificados negativos del Registro Central de Delincuentes Sexuales.

c) Aumento o disminución de plazas

El Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias (DTASF), de acuerdo con criterios de eficiencia, contención presupuestaria y adecuación de los recursos contratados aumenta plazas en aquellos centros donde se da una constante sobreocupación y minora plazas en aquellos recursos donde se da una infraocupación constante, de forma que se adecuan las consignaciones presupuestarias de los recursos con la ocupación real de estos.

Las modificaciones propuestas, aparte de las adaptaciones a la normativa y a acuerdos previos entre el Departamento y el sector, son de carácter complementario al objeto principal del contrato, ya que no se altera el funcionamiento ordinario del servicio previsto en el contrato, ya que se modificaban los porcentajes sujetos al régimen de infraocupación y sobreocupación, que son situaciones excepcionales y puntuales.

La modificación de plazas responde al interés público y encontrarían su fundamento en los artículos 219, 107.1.e) y concordantes del Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de contratos del sector público, que era la normativa vigente en el ejercicio de 2017, así como en artículos de igual contenido recogidos en normativas anteriores vigentes en algunos de los contratos.

La modificación (ampliación o reducción) de las plazas contratadas se puede tramitar en cualquier momento de la vigencia del contrato, procedimiento que permite la ley.

Es por este motivo que las modificaciones consensuadas con las entidades contratistas a través de la FEDAIA de los contratos relativos a Centros Residenciales de Acción Educativa responde al interés público, así como a la adaptación a los nuevos requerimientos legales o acuerdos previos, de modo que se encuentra plenamente amparada jurídicamente, sin la necesidad de confeccionar una nueva licitación de los contratos, ya que las modificaciones se aplicaban por igual a todos los servicios contratados y podía perjudicar la estabilidad de los niños y adolescentes acogidos en los centros.

Por otra parte, hacer notar que las modificaciones no se hacían en perjuicio de otras entidades que no hubieran participado en los contratos, porque, tal y como ya se ha expuesto, uno de los problemas que se tenía que afrontar en este período era que no había otras entidades con la capacidad y la voluntad de asumir la gestión de estos servicios.

Se aportan informes de la Asesoría Jurídica de fechas 7 de octubre de 2016 y 14 de noviembre de 2016 ([Anexo 10](#)) que avalan la legalidad de estas modificaciones sin tener que recurrir a nuevas licitaciones.

f) Gasto reconocido

Alegación número 16.

La Sindicatura de Cuentas hace la siguiente observación:

“De acuerdo con los documentos de las prórrogas, el importe total contratado en el año 2017 de los centros de la muestra fue de 20,91 M€. Sin embargo, el conjunto de las obligaciones reconocidas a lo largo del ejercicio por la prestación de los servicios contratados fue de 26,11 M€.

El gasto reconocido por encima de los importes adjudicados corresponde a 9 de los 13 centros de la muestra y fue de 5,26 M€.”

Nos remitimos a las consideraciones formuladas en los apartados de explicación del contexto social durante el período de fiscalización, así como los motivos expresados en la alegación 9.

De estos 9 centros de la muestra, 6 son centros de acogida, 2 servicios dirigidos mayoritariamente a jóvenes migrantes extranjeros no acompañados y un CREI. Cabe señalar que en 2017 ya se sufren las consecuencias derivadas del fenómeno migratorio que colapsa el sistema de protección existente hasta el momento actual y que se agudiza en 2018.

También hay que diferenciar, al igual que en el gasto ejecutado de 2016, que las obligaciones reconocidas no tienen por qué coincidir con los importes de los contratos adjudicados, además del motivo de la sobreocupación de los centros, puede incluir obligaciones correspondientes a años anteriores, así como obligaciones reconocidas de un servicio que corresponde a un período de tiempo anterior al inicio de ejecución de aquella adjudicación, como es el caso del CREI de Mas Ritort. En este caso, las obligaciones reconocidas de los meses de enero a abril corresponden a un contrato anterior. En cuanto al IPI, el importe de las obligaciones corresponde al pago del servicio derivado de la emergencia, desde enero hasta la formalización del nuevo contrato, mientras que el importe de 899.757 euros corresponde al importe adjudicado del contrato que se formalizó en diciembre.

Ref.	Centro	Importe adjudicado	Obligaciones reconocidas del ejercicio corriente	Obligaciones anteriores firma contrato	Obligaciones de ejercicios anteriores	Diferencia entre el importe adjudicado y las obligaciones reconocidas del contrato	% desviación por motivo de sobreocupación
11	SAEJ Barcelona	1.234.667	1.621.110		5.301	-386.443	31,30%
12	Centro de acogida Coda 2	2.526.452	2.655.828		16.170	-129.376	5,12%
20	Centro de acogida Estels	1.738.701	1.693.387		14.760	45.314	0,00%
22	Centro de acogida Estrep	2.526.034	2.685.883		86.194	-159.849	6,33%
23	Centro de acogida Terres de l'Ebre	1.530.738	2.247.999		1.243	-717.261	46,86%
26	Centro de acogida Can Miralpeix	1.456.660	3.779.646		37.619	-2.322.986	159,47%

30	Centro de acogida Llar Garbí/Llevant	1.456.660	1.621.320		0	-164.660	11,30%
39	CRAE SOS Sant Feliu de Codines	1.781.620	1.777.303		0	4.317	0,00%
44	Centro de acogida Petit Coda	2.060.250	2.009.640		26.250	50.610	0,00%
48	Centro de acogida Oikia/Misericòrdia	905.131	1.578.011		0	-672.880	74,34%
49	CREI Mas Ritort	1.195.800	1.089.902	285.742	10.672	105.898	0,00%
56	Itinerarios de proteccion individualizados	899.757	0	1.270.488	0	899.757	0,00%
	Totales	20.907.573					27,89%

El importe de las obligaciones reconocidas superiores a los importes adjudicados supone una desviación de una media de 27,89%, que coincide con el concepto de sobreocupación, que en esta anualidad fue elevada para esta tipología de centros, derivada del fenómeno MENA.

Cabe señalar que esta sobreocupación se distribuyó en los centros de acogimiento que existían en cada demarcación territorial, aunque fue más elevada en la demarcación territorial de Barcelona.

g) Servicio de acompañamiento a jóvenes tutelados y extutelados

Alegación número 17.

La Sindicatura de Cuentas hace la siguiente observación:

“La contratación del SAEJ (expediente 11) para 63 jóvenes se adjudicó en 2013 mediante un procedimiento abierto al que solo se presentó la entidad adjudicataria.

La facturación del ejercicio 2017, entre estancias normales y sobreocupación, fue de una media mensual de 89 plazas, 26 plazas por encima de la capacidad contratada.”

La prórroga del contrato de 2017 modifica el apartado 9 del pliego de Prescripciones Técnicas que regulaba la contratación de la gestión, en régimen de concierto, del servicio de acompañamiento especializado para 63 jóvenes tutelados y extutelados (SAEJ) para incorporar el tratamiento de plazas desocupadas, sobreocupadas, y casos especiales, para adecuar este contrato al resto de servicios sociales prestados, en analogía con el Acuerdo firmado con la FEDAIA, el 7 de junio de 2016, por el que se sustituyen las medidas acordadas con el sector de atención a la infancia en fecha 14 de enero de 2014, y se fijan las medidas para el año 2017 y las líneas de trabajo para consensuar un nuevo modelo eficiente y sostenible centrado en las necesidades de los niños y adolescentes atendidos en el año 2018.

Por tanto, esta casuística se ajustaba al derecho, ya que el pliego preveía la posibilidad de ocupar más plazas de las inicialmente contratadas y se establecía la forma en que debía tratarse. (Anexo 11)

APARTADO 4.5.3.1 EJERCICIO 2018 DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

Respecto a la contratación y gastos reconocidos para el año 2018, la Sindicatura de Cuentas hace las siguientes observaciones:

a) Comunicación y toma en conocimiento del Gobierno

Alegación número 18.

El informe formula las siguientes observaciones:

“Durante el año 2018 el DTASF no tramitó la formalización con las entidades prestadoras de los servicios del 62% de las prórrogas de los contratos de prestación de servicios que deberían haber regulado las condiciones del servicio de aquel ejercicio.

En cambio, a primeros de diciembre de 2017, el Departamento tramitó un expediente de Propuesta de comunicación al Gobierno de los compromisos económicos que debería contraer el DTASF con las entidades proveedoras de determinados contratos y convenios, imprescindibles para la prestación de servicios de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública y el funcionamiento de la actividad de los centros, desde el 1 de enero de 2018 hasta la formalización de las correspondientes prórrogas.

Esta propuesta, con el correspondiente informe de la Intervención General de la Generalidad de 21 de diciembre de 2017, se preparó para ser presentada para su toma en consideración al Consejo de Ministros del Gobierno del Estado. Sin embargo, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad determinó no tramitarla.

El informe de la Intervención fue favorable, de acuerdo con las siguientes consideraciones: el carácter imprescindible de los servicios prestados, evitar el enriquecimiento injusto de la Administración sin la exigencia de la necesidad de regularizar los expedientes tan pronto como fuera posible, la existencia de crédito presupuestario suficiente en el presupuesto prorrogado del ejercicio para recoger el gasto estimado en aquel documento, la necesidad de la certificación del gasto por la Administración antes de su pago, y que la competencia para autorizar el pago, de acuerdo con el Real decreto 944/2017, del 27 de octubre, había sido asumida por el Consejo de Ministros del Gobierno del Estado.

Dada la negativa del Gobierno del Estado de aprobar la propuesta y puesto que la prestación de los servicios no se podía paralizar, el DTASF tramitó de nuevo, en enero de 2018, la propuesta de contabilización de los gastos.

La Intervención General de la Generalidad emitió un informe favorable sobre esta propuesta con las siguientes consideraciones: puesto que los gastos correspondientes a los servicios prestados no derivaban de un acto o negocio jurídico que, según derecho, generase la obligación económica, se daba una de las situaciones previstas en el artículo 66 del TRLFPC, y tenía los efectos previstos en el artículo 67.b de ese texto ya que ante cualquier objeción de la Intervención, la resolución definitiva correspondía al Gobierno, y para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración o, si procedía, la responsabilidad patrimonial de la Generalidad.

El informe de la Intervención advertía que ante el hecho de que los actos y negocios jurídicos incluidos en el anexo de la comunicación al Gobierno tenían carácter recurrente y que la misma situación ya se había producido en el ejercicio anterior, los órganos competentes del departamento debían tomar las medidas necesarias para que en ejercicios futuros no se produjera esta situación, y añadía que la falta de tramitación de los contratos o de las prórrogas podría ser motivo para incurrir en un supuesto de responsabilidad establecido en el artículo 84, letra c, del TRLFPC y en la disposición adicional vigésimo octava de la LCSP.

El informe recomendaba que para evitar situaciones de estas características era necesario analizar los procedimientos empleados en la tramitación de las prestaciones de servicios sociales, con la finalidad de que fueran ágiles y eficientes. Se recomendaba revisar los pliegos de cláusulas administrativas y técnicas y, si procedía, modificarlos para que se adaptaran a las previsiones de la LCSP y, concretamente, a lo que establecen las disposiciones adicionales trigésima tercera (contratos de suministros y servicios en función de las necesidades) y cuadragésimo séptima (principios aplicables a los contratos de concesión de servicios del anexo IV y a los contratos de servicios de carácter social, sanitario o educativo del anexo IV).

De acuerdo con los documentos facilitados por la Intervención General de la Generalidad, los contratos y convenios incorporados a la propuesta y a los importes de cada uno de los proveedores, se modificaron al alza durante el período de diciembre de 2017 hasta mayo de 2018. Así, en diciembre de 2017 el importe total del expediente era de 456,84 M€, en marzo de 2018 el importe previsto era de 816,19 M€ y en mayo de 2018 de 819,58 M€.

Finalmente, el 7 de junio de 2018, una vez formado el nuevo Gobierno de la Generalidad, este tuvo conocimiento del contenido de la propuesta y de los gastos generados a partir del 1 de enero, según el detalle que constaba en el anexo, que recogía la relación de los contratos y convenios que cubría el expediente con la previsión de los gastos durante el ejercicio 2018.

Un tercer informe favorable de la Intervención General de la Generalidad, que acompañaba el expediente de la puesta en consideración del Gobierno, remitía a las consideraciones efectuadas en el informe de la Intervención General del 22 de enero de 2018, y añadía que se recordase que los sucesivos incrementos del importe a regularizar ponían de manifiesto una evidente falta de planificación y de conocimiento por parte del mismo departamento del universo de contratos, convenios u otros negocios que gestionaba. Por eso se pedía que se tomaran, de forma inmediata, las medidas adecuadas para regularizar esta situación, ya fuese implementando procesos ágiles en la organización o reconsiderando los procedimientos que se utilizaban. Del análisis de la última lista de contratación de servicios se desprendía que muchos de ellos no estaban vinculados directamente al servicio de las personas en situación de vulnerabilidad, sino que eran contratos de servicios de carácter recurrente, como podía ser la vigilancia de una de las sedes del Departamento o contratos de mantenimiento o de inspecciones de trabajo.”

Nos remitimos a la respuesta dada en el apartado del contexto social, político, económico y sanitario del período fiscalizado y, concretamente, al punto sobre la aplicación del artículo 155 CE y a la alegación núm. 12 respecto al ejercicio 2017.

Más allá de esto, y con respecto al ejercicio 2018, cabe recordar que en aplicación de las medidas impuestas por el Gobierno del Estado en su aplicación del artículo 155 de la Constitución española, la principal responsabilidad orgánica en el Departamento y, por lo tanto, también en el ámbito de la infancia y la adolescencia fue la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, a la que, como órgano de contratación, se le encomendó la firma de las prórrogas, y era la responsable última de este ámbito competencial. Así lo disponía el apartado Décimo segundo del Real decreto 944/2017, de 27 de octubre, por el que se designa a los órganos y autoridades encargadas de dar cumplimiento a las medidas dirigidas al Gobierno y a la Administración de la Generalidad de Cataluña, autorizadas por Acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución.

A la dificultad ordinaria derivada del volumen de la contratación del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias, se añadió la complejidad en la tramitación al haberse constituido los órganos de contratación del Ministerio como responsables de estos procedimientos, que requerían nueva documentación, certificaciones e informes que provocaron retrasos de los expedientes de contratación y de las prórrogas de contratos. La falta de firma de estos órganos de contratación impidió poder iniciar correctamente a 1 de enero de 2018 todos los contratos y prórrogas. Como consecuencia de ello, se tramitó la comunicación y toma en conocimiento del Gobierno de los compromisos económicos incluidos de los contratos, desde el 1 de enero de 2018 hasta la formalización de las prórrogas, comunicación que nuevamente el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad determinó no tramitar, a pesar del informe favorable de la Intervención General. Y no fue hasta junio de 2018 cuando, con el Gobierno de la Generalidad restituido, se pudo tener conocimiento del contenido de la propuesta.

Puede verse, pues, como desde el Departamento se pusieron en marcha todos los procedimientos legales para dar cobertura a los servicios que se prestaban pero que la negativa del Ministerio una y otra vez impidió disponer de los contratos y de las prórrogas firmadas en la fecha correspondiente.

Es cierto que la Intervención General, en sus informes, recomendaba el análisis de los procedimientos empleados pero no por una cuestión de legalidad sino con la finalidad de que fueran ágiles y eficientes, debido al volumen de contratación del Departamento, y para evitar tener que recurrir a la comunicación de Gobierno para autorizar el gasto de aquellos servicios de los que no se había llegado a firmar la prórroga a 1 de enero del ejercicio corriente.

El Departamento asumió este encargo y estudió las fórmulas no contractuales amparadas por el Decreto ley 3/2016, de 31 de mayo, de medidas urgentes en materia de contratación pública, y fruto de este análisis se empezaron a tramitar ya en 2019 las primeras Órdenes de acreditación y provisión de servicios sociales, de modo que gradualmente y de forma ordenada todos los servicios sociales de la cartera de servicios que antes se tramitaban por la Ley de contratos.

Así, se fueron traspasando los diferentes servicios de la cartera de servicios sociales al régimen jurídico de la concertación y de la gestión delegada. Con este nuevo procedimiento se agilizaban los trámites y se reducían los plazos desde su inicio hasta su finalización.

b) Firma de las prórrogas formalizadas

Alegación número 19.

La Sindicatura de Cuentas hace las siguientes observaciones:

“La Sindicatura no tiene constancia de la formalización de la prórroga de 112 servicios correspondientes a 2018. Así, pues, durante todo el ejercicio 2018 esos servicios se prestaron sin ningún documento de formalización entre las partes de las condiciones de la prestación del servicio, excepto en 5 expedientes de la muestra (expedientes 12, 26, 30, 44 y 48), con los cuales se formalizó el documento de prórroga del servicio.

Las prórrogas de 2 expedientes de la muestra fiscalizada se firmaron finalmente entre los meses de julio y septiembre de ese año, con efectos retroactivos del 1 de enero del año y, por lo tanto, con posterioridad al comienzo de su vigencia (expedientes 30 y 48).

De acuerdo con el artículo 29.2 de la LCSP, las prórrogas acordadas por la Administración deben formalizarse antes de la finalización de la vigencia del contrato original o de la prórroga vigente.”

Nos remitimos a la respuesta dada en el punto anterior y en el inicio de este documento sobre los efectos de la aplicación del artículo 155 de la CE, así como lo que se expone en la alegación 12.

Tal y como se ha expuesto en repetidas ocasiones, la aplicación del mecanismo previsto en el artículo 155 CE paralizó y retrasó los procedimientos a tramitar hasta el momento en el que se restauraron las instituciones catalanas y se pudo constituir el nuevo Gobierno, lo cual no fue posible hasta el mes de junio de 2018.

Es por este motivo que las prórrogas no fueron formalizadas hasta los meses de julio y septiembre, a pesar de haberse intentado durante los últimos meses de 2017 y los primeros de 2018, sin poder obtener la firma del que entonces actuaba como órgano de contratación, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Respecto a esta observación de 112 servicios de los cuales la Sindicatura manifiesta que no tiene constancia de la prórroga, dado que no los identifica, produce indefensión e impide analizar y alegar de forma rigurosa.

No obstante, y sin perjuicio de un eventual retraso en sus formalizaciones, las prórrogas que se firmaron con este retraso cumplían todos los requisitos para poder prorrogarse. Concretamente se pudieron formalizar un total de 43 prórrogas.

c) Gasto reconocido

Alegación número 20.

La Sindicatura de Cuentas hace las siguientes observaciones:

“De acuerdo con los documentos de las nuevas contrataciones y de las prórrogas de los servicios de la muestra fiscalizada de los centros de los que se ha dispuesto de información, el importe total contratado en el año 2018 de los centros fue de 65,67 M€.

Sin embargo, el conjunto de las obligaciones reconocidas a lo largo del ejercicio para la prestación de los servicios contratados de estos centros fue de 76,63 M€.

El gasto reconocido por encima de los importes adjudicados correspondiente a 20 de los 57 centros de la muestra con la información completa, fue de 12,87 M€.”

Nos remitimos a las consideraciones formuladas en los apartados de explicación del contexto social durante el período de fiscalización, así como los motivos expresados en la alegación 9.

De la misma forma que ocurrió durante 2017 los centros residenciales que mostraron más situaciones de sobreocupaciones fueron los centros de acogimiento (solo existía uno por demarcación territorial).

Hay que indicar en primer lugar que los datos del cuadro 21 del informe de la Sindicatura son incompletos y en algunos casos con algún dato erróneo. En concreto, falta información sobre los importes adjudicados de algunos servicios y, en otros casos, el importe adjudicado no es correcto porque no se han tenido en cuenta las distintas emergencias para contratar más plazas de un determinado centro.

Tampoco se ha tenido en cuenta que el total de las obligaciones puede abarcar obligaciones correspondientes a ejercicios anteriores y, por lo tanto, eso ocasiona una conclusión diferente a la real.

Una vez diferenciadas las obligaciones reconocidas del ejercicio corriente 2018 de los ejercicios anteriores y añadida la información que faltaba, el resultado es el siguiente:

Ref.	Centro	Importe adjudicado	Importe adjudicado revisado	Obligaciones reconocidas ejercicio 2018	Obligaciones de ejercicios anteriores	Diferencia entre el importe adjudicado y las obligaciones reconocidas del contrato	% desviación con motivo de sobreocupación	
61	Servicio de primera acogida Sant Joan de Déu - Lleida	375.822	1.548.408	1.444.787	0	103.621	0,00%	E01-2018/ E03-2018-3/ E03-2018-4/ E03-2018-7-1/ E03-2018-7-2/ E03-2018-7-3/ E08-2018-4-11
67	Servicio de primera acogida Mas d'en Blasi	348.273	348.273	308.593,14**	0	49.543	0,00%	Emergencias E03-2018-8-2/ E03-2018-8-3
69	Servicio de primera acogida Can Santoi	785.414	785.414	780.036	0	5.378	0,00%	
71	Servicio de primera acogida Ebre	689.290	689.290	689.290	0	0	0,00%	
73	Servicio de protección de emergencia Kirikú	2.344.863	2.344.863	2.060.617	0	284.246	0,00%	
	Total muestra contratos por procedimiento de emergencia	4.543.661	6.238.656	5.795.869	0	442.787		
1	Servicio de primera acogida Avinyonet	*	1.240.041	1.239.814	0	227	0,00%	

SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA — INFORME 3/2024

2	Servicio de primera acogida Montsià	491.327	982.351	974.755	51.810	7.596	0,00%	Emergencias 2017-E02-N1170 / E03-2018-9
3	Servicio de primera acogida Santa Digna	*	993.121	983.598	0	9.523	0,00%	
4	Servicio de primera acogida La Balca	*	993.121	982.805	163.933	10.317	0,00%	
5	Servicio de primera acogida Gedi	*	1.655.202	1.655.202	140.579	0	0,00%	
6	CREI El Pedrenyal	1.595.105	1.595.105	1.470.340	1.237	124.765	0,00%	
7	CRAE Pere Quart	1.425.296	1.425.296	1.305.361	0	119.935	0,00%	
8	CRAE Residència Juvenil de Manresa	618.412	618.412	614.757	0	3.655	0,00%	
9	CRAE Elima	942.494	942.494	941.913	0	581	0,00%	
10	Centro para discapacitados Residència Guru	589.592	589.592	589.592	0	0	0,00%	
11	SAEJ Barcelona	1.234.667	1.655.148	1.848.269	0	-193.121	11,67%	Incluye 44 plazas E-03/2018-2-4
13	CRAE Voramar	1.102.167	1.102.167	986.633	0	115.534	0,00%	
14	CRAE Hogar Santa Rosalia	1.102.169	1.102.169	1.024.308	0	77.861	0,00%	
15	CRAE Lo Carrilet	706.757	706.757	649.430	0	57.327	0,00%	
16	CRAE Lledoners	706.757	706.757	653.750	60.026	53.007	0,00%	
17	Masia Font Fregona	1.436.306	1.436.306	2.085.820	165.386	-649.514	45,22%	
19	Comunitat Terapèutica Santa Maria de Valldaura	1.635.200	1.635.200	1.551.088	138.320	84.112	0,00%	
20	Centro de acogida Estels	1.738.701	1.738.701	1.728.593	0	10.108	0,00%	
21	Centro de acogida La Dida	1.476.668	1.476.668	1.326.650	0	150.018	0,00%	
22	Centro de acogida Estrep	*	2.526.034	2.798.274	674.976	-272.241	10,78%	
23	Centro de acogida Terres de l'Ebre	1.692.946	1.692.946	3.744.843	0	-2.051.897	121,20%	
24	CRAE Llars Infantils Torre Vicens - Actua	1.393.992	1.393.992	1.382.524	55.205	11.468	0,00%	
25	CRAE Llar Vilanova	1.017.386	1.017.386	968.886	6.446	48.500	0,00%	
27	CRAE Can Tai	491.327	491.327	452.720	41.164	38.607	0,00%	
28	CRAE Vilobí	554.068	554.068	519.138	0	34.930	0,00%	
29	CRAE Salt	1.080.918	1.080.918	791.238	0	289.680	0,00%	
31	CRAE Xaloc	706.757	706.757	665.718	1.961	41.039	0,00%	
32	CRAE Fundació Busquets - Llars Infantils	1.385.704	1.385.704	1.269.034	0	116.670	0,00%	
33	CRAE Complex Maricel	1.271.733	1.271.733	1.264.625	0	7.108	0,00%	
34	CRAE Residència Bon Pastor	826.022	826.022	749.624	411	76.398	0,00%	
36	CRAE Llar Nova Esperança	974.995	974.995	961.453	0	13.542	0,00%	

SINDICATURA DE CUENTAS DE CATALUÑA — INFORME 3/2024

37	CRAE El Mas	1.059.778	1.059.778	968.863	5.761	90.915	0,00%
38	CRAE Casa Sant Josep 1	1.583.662	1.583.662	1.583.619	0	43	0,00%
40	CRAE Residència Infantil La Pastoreta	1.425.296	1.425.296	1.424.721	0	575	0,00%
41	CRAE Llar Mare Esperança	662.585	662.585	649.635	0	12.950	0,00%
42	CRAE Residència Montserrat	795.101	795.101	785.964	0	9.137	0,00%
43	CRAE La Lluna / Lluna Jove	1.452.839	1.452.839	1.448.023	0	4.816	0,00%
45	CRAE Llar Juvenil Casa de la Caritat de Vic	442.194	1.102.169	1.099.614	0	2.555	0,00%
46	CRAE Codina	883.446	883.446	810.156	53.249	73.290	0,00%
47	CRAE Ball de Cavallets	883.446	883.446	880.275	0	3.171	0,00%
49	CREI Mas Ritort	1.588.336	1.588.336	1.573.351	0	14.985	0,00%
50	CREI La Ginesta	1.485.311	1.485.311	1.479.999	0	5.312	0,00%
51	CRAE Banyoles	491.327	491.327	490.411	0	916	0,00%
52	CRAE Les Garrigues	883.446	883.446	861.033	369.187	22.413	0,00%
53	CRAE Les Àligues	489.100	489.100	488.591	75.040	509	0,00%
54	CRAE Coloma	489.100	489.100	488.001	75.013	1.099	0,00%
55	Centro terapéutico Ita Clínico Bcn, SCL	491.546	491.546	485.073	74.590	6.473	0,00%
56	Itinerarios de protección individualizados	3.579.178	3.579.178	3.633.243	273.210	-54.065	1,51%
59	Centro de acogida Raïmat	1.318.844	1.318.844	1.486.897	147.634	-168.053	12,74%
60	CRAE Antoni Inglès	1.017.562	1.017.562	956.612	0	60.950	0,00%
	Servicios prorrogados sin formalización de la prórroga	49.219.563,00	58.198.562	59.774.838	2.575.135	-1.576.276	
57	CREI El Guaret	983.163	1.473.168	1.337.304	0	135.864	0,00%
58	CRAE Llar Les Vinyes	1.520.298	1.520.298	1.552.788	0	-32.490	2,14%
12	Centro de acogida Coda 2	2.526.452	2.526.452	2.432.125	0	94.327	0,00%
26	Centro de acogida Can Miralpeix	1.456.660	1.456.660	2.511.308	0	-1.054.648	72,40%
30	Centro de acogida Llar Garbí/Llevant	1.632.587	1.632.587	4.056.532	0	-2.423.945	148,47%
44	Centro de acogida Petit Coda	2.060.250	2.060.250	2.028.715	1.435	31.535	0,00%
48	Centro de acogida Oikia	1.724.459	1.724.459	3.199.942	0	-1.475.483	85,56%
	Total nuevas adjudicaciones y prórrogas	11.903.869	12.393.874	17.118.714	1.435	-4.724.840	
	Total	65.667.093	76.831.092	82.689.421	2.576.570	-5.858.329	8,25%

** El importe de 821.138,91 euros correspondía a la suma de dos emergencias expedientes E03-2018-8-3 y E03-2018-8-2

El importe de las obligaciones reconocidas superiores a los importes adjudicados de la muestra seleccionada es de 5.858.329 euros en lugar de los 12,87 M que manifiesta el informe provisional y que supone una desviación de una media del 8,25%, aunque solo en los centros o servicios que acogían a los jóvenes menores la desviación fue más elevada, coincidiendo con la situación de sobreocupación que en esta anualidad colapsó el sistema de protección de la infancia con motivo del fenómeno MENA.

d) Procedimiento de encargo de emergencia

Alegación número 21.

La Sindicatura de Cuentas hace las siguientes observaciones:

“Las resoluciones de encargo de emergencia se hicieron de acuerdo con los informes propuesta elaborados por la directora de la DGAIA, en los cuales se describía la situación de las llegadas de menores de los últimos años y se indicaban las necesidades de plazas para cada uno de los servicios que prestaba la DGAIA.

Sin embargo, en estas resoluciones no se establecía un vínculo entre los hechos y los datos descritos en los informes previos y las plazas que se determinaban en cada resolución. Ni en los informes propuesta, ni en las resoluciones, no hay ningún detalle que permita relacionar los datos de un documento y otro ni cómo se cuantificaban las plazas necesarias a cubrir.

Por otro lado, ni en las resoluciones ni en los informes propuesta previos se indicaba cómo se habían otorgado las plazas a cada centro. Los encargos se realizaron sin identificar las características de los centros a los que se iba a prestar el servicio.”

Nos remitimos al contexto explicado en anteriores apartados del informe sobre la llegada masiva de jóvenes migrantes solos (JMS): entre los meses de agosto y septiembre de 2018 llegaron 1.173 jóvenes y durante el período de julio a octubre de 2018 llegaron 2.087.

Ante esta llegada toda provisión de plazas resultaba insuficiente y, por lo tanto, se iban proveyendo las plazas a medida que se disponía de entidades dispuestas a gestionar estos recursos y cuando se localizaba el establecimiento adecuado para dar atención a los jóvenes.

Es por eso que los informes se referían a datos de llegada que no tenían que coincidir con las plazas que se proveían en cada resolución de emergencia. Eran muchas más las llegadas de jóvenes que la capacidad para obtener locales y entidades que los pudieran atender, por lo que se iban formalizando resoluciones de emergencia a medida que se disponía de efectivos y los datos de referencia de los diferentes informes y documentos eran los globales.

En los encargos de emergencia se recogía el número de plazas encargadas para cada uno de los tipos de servicios a medida que las entidades proveedoras disponían de espacios adecuados y equipos de profesionales para poder atender a los jóvenes, teniendo en cuenta la gran demanda de profesionales y que el mercado laboral no generaba suficientes recursos humanos.

En cuanto a las características de estos servicios, como ya hemos explicado, están descritas en la Cartera de Servicios Sociales, también en el caso de servicios experimentales, que están inscritos como tales en la cartera.

e) Justificación de la prestación del servicio mediante procedimiento de emergencia

Alegación número 22.

La Sindicatura de Cuentas hace las siguientes observaciones:

“De acuerdo con el artículo 113 del TRLCSP y el artículo 120 de la LCSP, la contratación mediante el procedimiento de emergencia estará justificada cuando la Administración deba actuar de manera inmediata debido a hechos catastróficos, situaciones que supongan un peligro grave o necesidades que afecten a la defensa nacional.

En el caso del incremento de la entrada de jóvenes migrantes no acompañados no se dio ninguno de estos motivos. De acuerdo con el informe justificativo de la contratación por el procedimiento de emergencia del director de la DGAIA, de 6 de julio de 2017, el incremento del número de jóvenes migrantes se puso de manifiesto, de forma constante, durante todo el año 2016, con un incremento respecto al año 2015 de un 81,40%.

De acuerdo con estos datos, el incremento de las necesidades de plazas no se produjo de forma repentina y, por lo tanto, la DGAIA debería haber planificado las necesidades de contratación de nuevas plazas de forma más cuidadosa. En caso de necesidades más inmediatas, podría haber utilizado el procedimiento de urgencia previsto en el artículo 119 de la LCSP, que, con una reducción de los plazos de la tramitación, permite mantener los principios de publicidad y concurrencia.”

Con respecto a esta observación, se pone de manifiesto que el volumen de llegadas depende de varios factores ajenos a la DGAIA y sobre los que no ejerce ningún tipo de control y que, por tanto, es imposible prever cuántos jóvenes llegarán en un momento dado para poder planificar los recursos necesarios. El hecho de que en un año se haya producido un número determinado de llegadas de jóvenes menores migrantes no acompañados no significa que en el siguiente año se siga el mismo comportamiento y, por lo tanto, la planificación se vuelve casi imposible.

El control fronterizo y la competencia de la planificación de la inmigración corresponde al Estado, y Cataluña dispone de la competencia en materia de primera acogida de las personas inmigrantes, integración social y económica y participación social. Por lo tanto, lo único que podía hacer la DGAIA era prestar atención y acoger a todos los menores migrantes no acompañados con los recursos disponibles o los que podía ir poniendo en funcionamiento, bajo diferentes procedimientos legales, pero no planificar esa llegada.

Y en cuanto al procedimiento utilizado, y contrariamente a la opinión de la Sindicatura, que considera que el procedimiento de emergencia no estaba justificado y que se debería haberse utilizado el de urgencia, decir que la obligación que tiene la DGAIA de prestar una atención inmediata a los JMS que están en Cataluña no era viable mediante la contratación o provisión de servicios por el trámite de urgencia, ya que la reducción de plazos no era suficiente para poder abrir nuevos recursos de forma inmediata. Aunque el procedimiento de urgencia es más ágil que el ordinario, no es

suficiente en este caso, como ya hemos explicado, ya que este requiere un mínimo de 4 meses de tramitación, tiempo excesivo para dar respuesta a la situación generada. Y, si bien es cierto que el procedimiento de urgencia permite mantener los principios de publicidad y concurrencia, también nos referimos a todo lo que ya se ha explicado sobre la dificultad de encontrar proveedores dispuestos a prestar estos servicios; todos aquellos que tuvieron la suficiente capacidad y los recursos materiales y humanos entraron en este proceso, que se explicó y del que se consiguió la máxima concurrencia.

Hay que recordar que, en una provisión ordinaria, las entidades no tenían capacidad de generar un número importante de plazas de modo simultáneo, porque no encontraban espacios, los entes locales no lo facilitaban, al contrario, obstaculizaban aperturas y además el mercado laboral no disponía de suficientes profesionales.

Hasta 2017, la tramitación de la contratación por el procedimiento de emergencia estaba regulada por el Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de contratos del sector público (TRLCSP). En su artículo 113 establecía lo siguiente:

“Artículo 113. Tramitación de emergencia.

1. Cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, se estará al siguiente régimen excepcional:

a) El órgano de contratación, sin obligación de tramitar expediente administrativo, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente. El acuerdo correspondiente se acompañará de la oportuna retención de crédito o documentación que justifique la iniciación del expediente de modificación de crédito.

b) Si el contrato ha sido celebrado por la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social o demás entidades públicas estatales, se dará cuenta de dichos acuerdos al Consejo de Ministros en el plazo máximo de sesenta días.

c) Simultáneamente, por el Ministerio de Economía y Hacienda, si se trata de la Administración General del Estado, o por los representantes legales de los organismos autónomos y entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, se autorizará el libramiento de los fondos precisos para hacer frente a los gastos, con carácter de a justificar.

d) Ejecutadas las actuaciones objeto de este régimen excepcional, se procederá a cumplimentar los trámites necesarios para la intervención y aprobación de la cuenta justificativa, sin perjuicio de los ajustes precisos que se establezcan reglamentariamente a efectos de dar cumplimiento al artículo 49 de la Ley General Presupuestaria.

e) El plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones no podrá ser superior a un mes, contado desde la adopción del acuerdo previsto en la letra a). Si se excediese este plazo, la contratación de dichas prestaciones requerirá la tramitación de un procedimiento ordinario.

Asimismo, transcurrido dicho plazo, se rendirá la cuenta justificativa del libramiento que, en su caso, se hubiese efectuado, con reintegro de los fondos no invertidos. En

las normas de desarrollo de esta Ley se desarrollará el procedimiento de control de estas obligaciones.

2. Las restantes prestaciones que sean necesarias para completar la actuación acometida por la Administración y que no tengan carácter de emergencia se contratarán con arreglo a la tramitación ordinaria regulada en esta Ley.”

Y a partir del 9 de marzo de 2018 por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP), que en el apartado 1 del artículo 120 recoge en términos idénticos el supuesto habilitante para poder utilizar la figura del contrato de emergencia:

*1. Cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de **situaciones que supongan grave peligro** o de necesidades que afecten a la defensa nacional, se estará al siguiente régimen excepcional:*

*a) El órgano de contratación, **sin obligación de tramitar expediente de contratación**, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente. En caso de que no exista crédito adecuado y suficiente, una vez adoptado el acuerdo, se procederá a su dotación de conformidad con lo establecido en la Ley General Presupuestaria.*

b) Si el contrato ha sido celebrado por la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social o demás entidades públicas estatales, se dará cuenta de dichos acuerdos al Consejo de ministros en el plazo máximo de treinta días.

c) El plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones no podrá ser superior a un mes, contado desde la adopción del acuerdo previsto en la letra a). Si se excediese este plazo, la contratación de dichas prestaciones requerirá la tramitación de un procedimiento ordinario.

d) Ejecutadas las actuaciones objeto de este régimen excepcional, se observará lo dispuesto en esta Ley sobre cumplimiento de los contratos, recepción y liquidación de la prestación.

En el supuesto de que el libramiento de los fondos necesarios se hubiera realizado a justificar, transcurrido el plazo establecido en la letra c) anterior, se rendirá la cuenta justificativa del mismo, con reintegro de los fondos no invertidos.

2. Las restantes prestaciones que sean necesarias para completar la actuación acometida por la Administración y que no tengan carácter de emergencia se contratarán con arreglo a la tramitación ordinaria regulada en esta Ley.”

Por tanto, el TRLCSP y la LCSP requieren como supuesto habilitante para utilizar esta figura que se trate de situaciones en las que, de forma acumulativa:

- Concurran acontecimientos catastróficos, situaciones de grave peligro o necesidades que afecten a la defensa nacional.
- Que requieran la actuación de forma inmediata.

Pues bien, en el caso que nos ocupa, concurre esta situación de grave peligro que requiere la normativa de contratación pública para poder utilizar el procedimiento de emergencia.

La LDOIA distingue entre la situación de riesgo del menor y la situación de desamparo, siendo esta segunda una situación mucho más grave que la primera. La situación de riesgo se da cuando el desarrollo y el bienestar del niño o del adolescente se ven limitados o perjudicados por cualquier circunstancia personal, social o familiar, siempre que para la protección efectiva del niño o el adolescente no sea necesaria la separación del núcleo familiar (art. 102.1). En cambio, la situación de desamparo se da cuando a los menores les faltan los elementos básicos para el desarrollo integral de la personalidad, siempre que para su protección efectiva sea necesario aplicar una medida que implique la separación del núcleo familiar (105.1), incluyendo, entre otros, la desatención física o psíquica grave o el abandono (105.2).

En el caso de los menores que se encontraban allí es obvio que nos encontramos en el segundo caso, es decir, ante una situación de desamparo. La situación requería encontrar un lugar de acogida para los menores y era necesario hacerlo de modo inmediato en interés de los menores. Y, teniendo en cuenta la saturación del sistema, no era posible hacerlo. Por otro lado, era imprevisible la evolución (a priori no se sabía cuánto duraría el flujo de llegadas, ni cuál sería su intensidad). Por lo tanto, concurría la situación de “peligro grave” que requerían tanto el TRLCSP como la LCSP para poder utilizar el procedimiento de emergencia.

Y en este sentido, cabe recordar que el artículo 15 de la LDOIA establece el principio de prioridad presupuestaria de la atención y la protección de los menores:

“Artículo 15. Prioridad presupuestaria

1. Los poderes públicos, en el ámbito de sus competencias, deben dar prioridad en sus presupuestos a las actividades de atención, formación, promoción, reinserción, protección, integración, tiempo libre y prevención de los niños y los adolescentes.

2. Los poderes públicos deben adoptar con carácter urgente las medidas necesarias para evitar que el contenido esencial de los derechos de los niños y los adolescentes quede afectado por la falta de recursos adaptados a sus necesidades.

3. Las prestaciones de servicios y económicas necesarias para cumplir las medidas de protección de los niños o los adolescentes en situación de riesgo o desamparo tienen el carácter de prestaciones garantizadas a los efectos establecidos por la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales.”

El único procedimiento que en aquellos momentos se podía utilizar era el de emergencia, considerando que sí se daban los supuestos previstos en la TRLCSP y en la LCSP, ya que no dar recursos habitacionales y convivenciales a estos jóvenes generaba una situación de peligro grave. Cualquier menor de edad que llega de otro país, en las condiciones que llega y que lo hace solo, está en una situación de desamparo y de peligro grave si no es atendido de forma inmediata.

Por lo tanto, solo el procedimiento de emergencia permitió ofrecer la atención inmediata y de obligado cumplimiento por parte de la DGAIA, de los menores extranjeros inmigrantes solos. No se puede dejar ningún menor de edad sin esta protección por el riesgo y peligro que implica por su integridad física y psíquica. Por eso, consideramos que el carácter de grave peligro se daba en estos momentos y era lo que avalaba el procedimiento de las emergencias que se tramitaron, como mecanismo excepcional previsto legalmente, puesto que la llegada masiva de jóvenes inmigrantes solos a Cataluña era una situación excepcional y de emergencia humanitaria, y en consecuencia requería este mecanismo.

APARTADO 4.5.4 EJERCICIO 2019 DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

De la fiscalización de los centros de la muestra seleccionada, la Sindicatura de Cuentas hace las siguientes observaciones:

a) Procedimiento de emergencia

Alegación número 23.

La Sindicatura de Cuentas hace la siguiente observación:

“Durante el ejercicio 2019 el consejero del DTASF dictó 7 resoluciones de declaración de emergencia, amparadas en el artículo 15 de la Orden TSF/9/2019, para adjudicar servicios a 105 nuevos centros para 764 plazas de alojamiento y por 13,88 M€.

El mencionado artículo 15 preveía la posibilidad de provisión de emergencia de los servicios necesarios, pero esta provisión solo se podía hacer de forma excepcional.

La Sindicatura considera que la utilización por parte de la DGAIA del recurso de la provisión mediante el procedimiento de declaración de emergencia para proveer nuevos servicios durante 2019 queda lejos de la excepcionalidad prevista en la norma, a la vista del número de nuevos centros y plazas contratadas por este procedimiento.”

El hecho de que se hubiesen creado muchos servicios durante 2018 no quería decir que en 2019 no fuese necesaria la apertura de nuevos servicios, ya que se mantenía un volumen importante de llegadas y los jóvenes que habían ingresado en el sistema de protección durante los años anteriores se mantenían bajo la tutela de la DGAIA. Por este motivo el sistema de protección de la infancia seguía colapsado.

Sobre la observación de la utilización del trámite de emergencia nos remitimos de nuevo a la explicación dada en la alegación 22, donde se justifica la concurrencia de los requisitos establecidos en la LCSP para poder utilizar el procedimiento de emergencia, con el añadido de que, haciéndose eco de la problemática que ya se ha expuesto más arriba derivada de la avalancha de llegadas de menores que se venía produciendo, la Orden TSF/9/2019 preveía expresamente la posibilidad de utilizar la figura de la contratación de emergencia.

En concreto, el artículo 15 de la Orden TSF/9/2019 establecía lo siguiente:

“Artículo 15

Provisión de emergencia de los servicios sociales en el ámbito de la atención a la infancia y la adolescencia

Excepcionalmente, con la justificación de la necesidad de proporcionar una atención inmediata a las personas en situación de urgencia social y vulnerabilidad, en casos en los que se dé un peligro grave por su vida o integridad, se puede hacer una provisión de emergencia de los servicios necesarios mediante resolución de la persona titular del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias.

En todo caso, la provisión de emergencia de estos servicios deberá regularizarse en la siguiente convocatoria de la tipología de los servicios que corresponda, que se

publicará en el plazo máximo de seis meses a contar desde la resolución que acuerda la emergencia.”

Es decir, la regulación general del procedimiento de emergencia establecido en la LCSP, al que nos hemos referido más arriba, fue concretada por la Orden TSF/9/2019, que permitía su utilización para atender a las personas “*en situación de urgencia social y vulnerabilidad, en casos en los que se dé un peligro grave para su vida o integridad*”. Y este fue sin duda el caso en el que nos encontrábamos en ese período con respecto a los menores de edad que se encontraban solos y en una situación de desamparo si no se les atendía de inmediato.

b) Regularización de las provisiones de emergencia

Alegación número 24.

La Sindicatura de Cuentas hace las siguientes observaciones:

“Los encargos de emergencia del ejercicio 2019 se dictaron en base al artículo 15 de la Orden TSF/9/2019, que establece que, en todos los casos, la provisión para declaración de emergencia de estos servicios deberá regularizarse en la siguiente convocatoria de la tipología de los servicios que corresponda, la cual deberá publicarse en el plazo máximo de 6 meses a contar desde la resolución que acuerda la emergencia.

La regularización de los servicios prestados por emergencia durante el ejercicio 2019 se realizó en 2020 a partir de la Orden TSF/40/2020, de 15 de abril. En todos los casos se superó el plazo máximo de 6 meses desde la fecha de publicación de la resolución de emergencia de 2019.”

La regularización de los servicios prestados por emergencia requiere la tramitación ordinaria de los servicios mediante convocatoria pública de provisión.

Para tramitar la convocatoria de provisión es necesaria la certificación de la existencia de crédito que acredite que se podrán asumir los compromisos contraídos.

Dado que en 2019 se estaba por segundo año consecutivo en situación de prórroga presupuestaria, la DGAIA no disponía del crédito suficiente para poder tramitar esta convocatoria antes de finalizar el plazo de 6 meses, a contar desde la resolución de emergencia.

Para hacer frente a las nuevas necesidades se tuvo que recurrir al Departamento de Economía para obtener más crédito procedente de los fondos de contingencia.

Nos encontrábamos en una situación muy compleja por la necesidad de apertura de nuevos servicios derivado de la llegada de jóvenes inmigrantes solos, que se sumaban a los jóvenes que habían llegado durante los años anteriores, a la que se añadía la dificultad de su gestión por la falta de crédito inicial.

Este desajuste presupuestario se ve claramente en los importes correspondientes al crédito inicial y al crédito definitivo del presupuesto de 2019:

ANUALIDAD	PRESUPUESTO INICIAL	PRESUPUESTO DEFINITIVO
2019	221.946.438,52	331.521.814,31

Finalmente, estas emergencias se regularizaron al amparo de la Orden TSF/40/2020, de 15 de abril, mediante el procedimiento de la adaptación prevista a la disposición adicional primera de dicha Orden.

c) Identificación de los centros

Alegación número 25.

La Sindicatura de Cuentas hace la siguiente observación:

“La identificación de los centros tratados durante el período fiscalizado, en la mayoría de los casos, es diferente en los documentos administrativos y los registros que utiliza la DGAIA, puesto que se utiliza el número de expediente, que varía en función de los trámites administrativos que siga el centro a lo largo del período en el que presta el servicio, o el número de identificación fiscal del proveedor, que puede ser común a un conjunto de servicios diferentes.

Este hecho pone de manifiesto una falta de uniformidad en los identificadores de los centros que dificulta su gestión.

De toda la documentación administrativa revisada para la fiscalización en 1 solo caso, se utiliza el código del RESES, que individualiza e identifica de modo único a lo largo de toda la relación con el DTASF el centro y servicio al que se refiere la resolución.”

La DGAIA utiliza un código único para identificar el servicio que se provee durante todo el período de vigencia de dicha provisión. Este código se refiere a la resolución por la que se prestó el servicio (R.ADAPT-XXXX, o R-PROVIS-XXX, EO-XXX) y es invariable y no sujeto a las diferentes anualidades.

Sin embargo, el Departamento está inmerso en un plan de transformación digital que contempla, entre otras mejoras, automatizar la tramitación y ejecución de la provisión y facturación de los servicios sociales.

d) Documento de solicitud de adaptación

Alegación número 26.

La Sindicatura de Cuentas hace la siguiente observación:

“Para obtener la adaptación de entidades proveedoras de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública, de acuerdo con lo que determinaba la Orden TSF/9/2019, las entidades debían hacer la solicitud a través del correspondiente formulario que constaba en el portal corporativo.

De los datos de la solicitud introducidos en el portal se puede hacer una impresión del correspondiente formulario. Sin embargo, la impresión del formulario no incluye la fecha en la que se hizo la solicitud, dato que es imprescindible para determinar si la solicitud se hizo dentro del período establecido por la Orden que regula las adaptaciones.”

Lo que determina si una solicitud por medios electrónicos entra en plazo o fuera de plazo nunca puede ser una fecha escrita en el texto del formulario, porque lo que debe tenerse en cuenta es la fecha de registro de la solicitud dentro del sistema o plataforma específica habilitada para esa tramitación.

La Administración tiene conocimiento de dicha fecha, así como el propio interesado y por tanto no debe generar ningún tipo de problema o duda para su verificación.

Esta información ya se remitió a la Sindicatura y se acreditó con la captura de imagen de la fecha y hora de entrada de las solicitudes de adaptación a la plataforma electrónica de soporte de esta tramitación. ([Anexo 12](#))

e) Comunicación y toma en conocimiento del Gobierno

Alegación número 27.

La Sindicatura de Cuentas hace las siguientes observaciones:

“Aunque la Orden TSF/9/2019 facilitaba los trámites para la adaptación de las personas y entidades proveedoras de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública que, hasta el momento de la publicación de la Orden, prestaban servicios, la DGAIA continuó utilizando 26 centros con los cuales había formalizado un contrato en años anteriores, pero con el período de vigencia del contrato ya finalizado y con los cuales no se firmó ningún documento que regulara la prestación del servicio.

El gasto de estos centros se pagó a partir de comunicaciones para la toma en conocimiento del Gobierno de la Generalidad del reconocimiento extrajudicial de crédito. En estas comunicación se ponía al Gobierno en conocimiento de la deuda contraída por el DTASF, por un total de 10,01 M€.

La causa aducida por la Secretaría de Infancia, Adolescencia y Juventud del DTASF en el informe justificativo de la tramitación del expediente era que no se habían podido formalizar las prórrogas o la adaptación de los servicios por el incremento de llegadas de inmigrantes, hecho que había impactado en la cantidad de provisión de plazas y servicios de la DGAIA, de tal manera que el volumen de contrataciones se vio incrementado y, en consecuencia, no se pudieron formalizar o regularizar, en la fecha prevista, los contratos y resoluciones imprescindibles para ejecutarlas.”

Nos remitimos a las consideraciones formuladas en las alegaciones 12 y 18.

El proceso de adaptación de las personas y entidades proveedoras de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública se hizo de forma gradual y progresiva.

Al amparo de la Orden TFS/9/2019 se adaptaron todos aquellos servicios concertados que cumplían los requisitos previstos en ella, y por lo tanto aquellos servicios que no cumplían no se pudieron adaptar, pero por interés general siguieron prestando los servicios con las mismas condiciones que se prestaban hasta que se cerraron o bien se regularizaron mediante otro instrumento jurídico.

Es el caso de las casas de niños que no se incluyeron en el punto 9 de la disposición adicional primera como servicios que se podían acoger a la adaptación al

régimen del concierto social y que se proveyeron de forma ordinaria a través de la Orden TFS/40/2020, o los servicios residenciales de gestión delegada que, hasta la publicación de la Resolución TSF/947/2021, de 31 de marzo, de convocatoria para la provisión de servicios sociales de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública en el ámbito de la infancia y la adolescencia, en régimen de concierto social, y para la adaptación al régimen jurídico del concierto social y de la gestión delegada, no se pudieron adaptar. Finalmente, algunos servicios no pasaron el proceso de adaptación porque estaba previsto su cierre.

APARTADO 4.5.5.1 EJERCICIO 2020 DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

De la fiscalización de los centros de la muestra la Sindicatura de Cuentas hace las siguientes observaciones:

a) Período de vigencia de la acreditación de los centros

Alegación número 28.

La Sindicatura de Cuentas hace las siguientes observaciones:

“Las resoluciones para la adaptación de personas y entidades proveedoras de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública del año 2020 establecieron que la adaptación de todos los centros que no realizaban servicios experimentales (servicio de primera acogida y atención integral y servicio de protección) era por un período de vigencia de 5 años.

Sin embargo, el artículo 6.1 de la Orden TSF/40/2020 especifica que la acreditación de los servicios debía tener la vigencia de 4 años, prorrogable tácitamente cada 2 años.

La resolución de adaptación de 17 de julio de 2020 estableció que la vigencia de la adaptación del centro 84, Servicio de protección de emergencia Mas Coll de Dalt, era por un período de 5 años.

No obstante, el apartado 11 de la disposición adicional primera de la Orden TSF/40/2020 especifica que la acreditación del centro para prestar este tipo de servicio tiene la vigencia de un año desde la resolución de adaptación, prorrogable expresamente por períodos máximos de un año.

Por lo tanto, la vigencia de las adaptaciones mencionadas en las resoluciones no era la establecida en la normativa que las regulaba.”

Por un lado, el informe expone que las resoluciones de adaptación dictadas en 2020, al amparo de la Orden TSF/40/2020 establecieron una adaptación por un período de 5 años, mientras que la acreditación debía tener una vigencia de 4 años prorrogable tácitamente cada dos años y con una vigencia máxima de 10 años.

Por otro lado, indica que las adaptaciones o acreditaciones de los centros que prestaron servicios de IPI al amparo de la Orden TSF/9/2019 como servicios de emergencia tenían solo una vigencia de 1 prorrogable expresamente por un año hasta un máximo de 10 años.

Analizaremos las dos cuestiones separadamente:

a) Adaptaciones al amparo de la Orden TSF/40/2020

Si bien es cierto que el artículo 6.1 de la Orden TSF/40/2020 establecía que la adaptación se otorgaba por un período inicial de 4 años, no es menos cierto que se preveía una prórroga tácita cada dos años.

Es decir, la propia Orden permitía que, sin ninguna decisión posterior de la Generalidad, la adaptación se prorrogara de modo tácito, sin que se superara el plazo máximo de 10 años. Si se podía prorrogar tácitamente, es decir, sin ninguna intervención de la Administración, ¿qué efectos invalidantes puede tener que la Administración opte por pronunciarse expresamente sobre la posibilidad de prorrogar la adaptación por un año más, siempre que se respete el límite máximo de 10 años? Es decir, de aceptar el planteamiento hecho en el informe de la Sindicatura se estaría censurando el hecho de que la Administración haya alargado expresamente el plazo respetando el plazo máximo, pero en cambio sería válido si este plazo de 4 años se hubiera ampliado de modo tácito, es decir sin la intervención de nadie. Obviamente no se trataría en ningún caso de un motivo de nulidad de pleno derecho.

Pero además, hay que tener en cuenta todavía dos elementos adicionales:

Por un lado, la Disposición transitoria del Decreto 142/2010, de 11 de octubre, por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales 2010-2011, que establecía un régimen de acreditación automática para las entidades inscritas en el RESES:

“Entidades acreditadas

En lo referente a lo previsto en el artículo 5 de este Decreto, y mientras no se apruebe el Decreto de acreditación de entidades previsto en el artículo 70 de la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales, se entenderán acreditadas:

a) Las entidades inscritas en el Registro de entidades, servicios y establecimientos sociales, si cumplen las cláusulas administrativas y las prescripciones técnicas para contratar con la Administración de la Generalidad según la tipología de servicios sociales.

b) Las entidades colaboradoras de las prestaciones de determinados servicios, al amparo de las Órdenes dictadas por el departamento competente en materia de servicios sociales.”

Por lo tanto, hasta la aprobación del Decreto 69/020 de 14 de julio, de acreditación, concierto social y gestión delegada en la Red de Servicios Sociales de Atención Pública, las entidades inscritas en el RESES si cumplían los pliegos de cláusulas de los contratos se consideraban acreditadas.

Por otro lado, y esto no es menos importante, hay que tener en cuenta que el mismo año 2020 entró en vigor el Decreto 69/2020, de 14 de julio, de acreditación, concierto social y gestión delegada en la Red de Servicios Sociales de Atención Pública. El apartado segundo de la Disposición transitoria del Decreto 69/2020 estableció lo siguiente:

“—2 Las entidades privadas de servicios sociales acreditadas para prestar servicios de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública, en virtud de las resoluciones

dictadas por el departamento competente en materia de servicios sociales durante los ejercicios 2017, 2018, 2019 y 2020, así como las instituciones colaboradoras de integración familiar acreditadas al amparo del Decreto 337/1995, de 28 de diciembre, sobre la acreditación y el funcionamiento de las instituciones colaboradoras de integración familiar y de las entidades colaboradoras de adopción internacional, mantienen su condición y siguen acreditadas por ser entidades proveedoras de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública en el régimen jurídico que regula este Decreto, durante el período de cuatro años a contar desde su entrada en vigor, prorrogable tácitamente cada dos años, hasta un máximo de 10 años. Una vez transcurrido este plazo, hay que iniciar un nuevo procedimiento de acreditación.”

De acuerdo con esto, las adaptaciones hechas durante los años 2017 a 2020 mantenían su vigencia y se establecía expresamente que su vigencia fuera de 4 años a contar desde su entrada en vigor, prorrogables tácitamente y con una duración máxima de 10 años. Por lo tanto, cualquier deficiencia de la resolución de adaptación en lo referente al plazo de vigencia, quedaría corregida por este nuevo régimen.

Por tanto, a partir del Decreto 69/2020, la duración de todas aquellas adaptaciones quedaba establecida en 4 años, como consecuencia no ya de las resoluciones iniciales de adaptación sino de lo que preveía el Decreto 69/2020.

Y esto sería aplicable también respecto al servicio de protección de emergencia Mas Coll de Dalt, al que se refiere expresamente el apartado 4.5.5.1. a) del informe, dado que la citada disposición transitoria del Decreto 69/2020 no distingue entre unos y otros servicios.

b) Adaptaciones de servicios al amparo de la Orden TSF/9/2019

En cuanto a las adaptaciones o acreditaciones de los centros que prestaron servicios de IPI de primera acogida y atención integral o los servicios experimentales a los que se refiere el apartado 10 de la Orden TSF/9/2019, es cierto que, de acuerdo con el apartado 10 de la disposición adicional primera de la Orden tenían solo una vigencia de 1 año prorrogable expresamente por un año hasta un máximo de 10 años. Pero hay que tener en cuenta que en el mes de julio de 2020 se aprobó el Decreto 69/2020. Y tal y como hemos expuesto, el apartado 2 de su disposición transitoria ya estableció que las adaptaciones hechas durante los años 2017 a 2020 (incluyendo también aquellas a las que se refería el apartado 10 de la Orden TSF/9/2019) mantenían su vigencia y se establecía expresamente que su vigencia sería de 4 años a contar desde su entrada en vigor, prorrogables tácitamente y con una duración máxima de 10 años. Por lo tanto, como en el caso anterior, cualquier deficiencia de la resolución de adaptación en lo referente al plazo de vigencia, quedaría corregida por este nuevo régimen.

No obstante esta prórroga expresa se hizo y se envió a la Sindicatura de Cuentas por correo electrónico y se colgó en la carpeta compartida de DRIVE. ([Anexo 13](#))

b) Servicios con período de vigencia de un año

Alegación número 29.

La Sindicatura de Cuentas hace las siguientes observaciones:

“La disposición adicional primera de la Orden TSF/19/2019 establecía que el período de vigencia de las acreditaciones de las resoluciones de adaptación de personas y entidades proveedoras de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública de los centros que prestaban los servicios de IPI, de primera acogida y atención integral a los adolescentes menores de edad no acompañados, y de protección de emergencia era de 1 año, prorrogable expresamente por períodos de 1 año, hasta un máximo de 10 años.

Sin embargo, la DGAIA no ha facilitado a la Sindicatura ningún documento que acredite expresamente la prórroga para el año 2020 de los centros de la muestra números 5, 56, 61, 62, 63, 70, 71, 73 y 75. Estos centros continuaron prestando servicios en el año 2020.”

La DGAIA siempre ha facilitado toda la documentación requerida y justamente esta documentación se volvió a enviar mediante correo electrónico y se colgó en la carpeta del Drive compartida, tal y como se ha expuesto en la alegación 28 ([Anexo 13](#))

c) Período de vigencia máximo de los centros acreditados en las resoluciones de adaptación

Alegación número 30.

La Sindicatura de Cuentas hace las siguientes observaciones:

“El artículo 6.2 de las órdenes TSF/9/2019 y TSF/40/2020 indicaba que la vigencia máxima de la acreditación, incluidas las prórrogas, no podía ser superior a 10 años.

Las resoluciones de adaptación hacen referencia a la posibilidad de las prórrogas de los servicios, pero no especifican el plazo máximo de vigencia de 10 años de las acreditaciones.”

Las resoluciones de adaptación hacen referencia a la normativa que regula ese procedimiento y, por lo tanto, no es necesario ni imprescindible transcribir en la resolución todas las condiciones que prevean las Órdenes.

d) Procedimiento de emergencia

Alegación número 31.

La Sindicatura de Cuentas hace las siguientes observaciones:

“Durante el ejercicio 2020 el consejero del DTASF dictó 7 resoluciones de declaración de emergencia, amparadas en el artículo 15 de la Orden TSF/40/2020, para adjudicar servicios a 70 nuevos centros para 573 plazas de alojamiento y por 7,72M€.

El mencionado artículo 15 preveía la posibilidad de provisión de emergencia de los servicios necesarios, pero esta provisión solo se podía hacer de forma excepcional.

La Sindicatura considera que la utilización por parte de la DGAIA del recurso de la provisión de emergencia para proveer servicios durante el año 2020 queda lejos de la excepcionalidad prevista en la norma, en vista del número de nuevos centros y de plazas contratadas por este sistema.”

Nos remitimos a los hechos expuestos con respecto al contexto sanitario al inicio de este documento y a las alegaciones 22 y 23, que justifican la concurrencia de los requisitos establecidos en la LCSP para poder utilizar el procedimiento de emergencia, con el añadido de que, haciéndose eco de la problemática ya expuesta anteriormente derivada de la avalancha de llegadas de menores que se venía produciendo, y tal y como ya había hecho la Orden TSF/9/2019 a la que ya antes nos hemos referido, la Orden TSF/40/2020 también previó expresamente la posibilidad de utilizar la figura de la contratación de emergencia.

El artículo 15 de la Orden TSF/40/2020, también establecía:

“Artículo 15

Provisión de emergencia de los servicios sociales en el ámbito de la atención a la infancia y la adolescencia

*Excepcionalmente, con la justificación de la necesidad de proporcionar una atención inmediata a las personas en **situación de urgencia social y vulnerabilidad, en casos en los que se dé un peligro grave por su vida o integridad**, se puede hacer una provisión de emergencia de los servicios necesarios mediante resolución de la persona titular del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias.*

En todo caso, la provisión de emergencia de estos servicios deberá regularizarse en la próxima convocatoria de la tipología de los servicios que corresponda y que deberá publicarse en el plazo máximo de nueve meses a contar desde la resolución que acuerda la provisión de la emergencia.”

Por lo tanto, el TRLCSP y la LCSP requieren como supuesto habilitante para utilizar esta figura que se trate de situaciones en las que, acumulativamente, concurren las siguientes circunstancias:

- Que se trate de acontecimientos catastróficos, situaciones de peligro grave o necesidades que afecten la defensa nacional.
- Que requieran la actuación de forma inmediata.

Pues bien, en el caso que nos ocupa, concurría esta situación de peligro grave que requiere la normativa de contratación pública para poder utilizar el procedimiento de emergencia. Además, esta situación fue concretada por las Órdenes TSF/9/2019 y TSF/40/2020, que permiten expresamente la utilización del procedimiento de emergencia para atender a las personas *“en situación de urgencia social y vulnerabilidad, en casos en los que haya un peligro grave por su vida o integridad”*. Y este era sin duda el caso en el que se encontraban en ese período.

Y en este período había aún otro elemento añadido, que también justificó la utilización de procedimientos de emergencia en otros ámbitos. A finales de 2019 apareció el virus de la covid-19, que provocó durante el primer trimestre de 2020 miles de contagios generando una situación de peligro que en el caso de NNA acogidos en centros se veía agravada por la convivencia en comunidad.

En esta situación de alarma sanitaria se dictaron resoluciones de emergencia que tenían por objetivo la creación de nuevas plazas que permitían el cumplimiento de las

siguientes medidas de prevención y protección para evitar el contagio masivo por la covid-19 entre los menores acogidos dentro de los centros de la DGAIA. Eso estaba justificado por:

- El hecho de que muchos recursos tuvieran todas las plazas ocupadas (y hasta tuvieran sobreocupaciones) hacía que en caso de que hubiese algún caso positivo por covid-19 dentro de un centro residencial o si tan solo un niño tuviese que hacer cuarentena (por ejemplo, por ser contacto estrecho de compañero de clase) fuese muy difícil o directamente imposible hacer los aislamientos que corresponderían.
- El hecho de que muchos recursos tuvieran todas las plazas ocupadas (e incluso tuvieran sobreocupaciones) significaba que era mucho más difícil garantizar las medidas de prevención y protección contra la covid-19, especialmente, el mantenimiento de las distancias físicas.
- La convivencia de niños y adolescentes podría comportar que los adolescentes (con mayor posibilidad de incidencia de sufrir la covid-19) pudieran contagiarse y pudieran introducir el virus en un centro donde convivían con niños así como a los profesionales que los atendían.
- Los centros más grandes, con un número de niños y adolescentes más elevado, aumentaría por un lado las probabilidades de contagio, y por otro lado su capacidad de expansión del brote.

Con esta apertura de nuevos servicios para emergencias (especialmente PILS) se conseguía descongestionar los centros existentes, facilitando la aplicación de medidas de prevención y protección establecidas por Sanidad dentro de los centros residenciales de la DGAIA y a la vez se cumplía con las recomendaciones del Departamento de Economía de poner en marcha servicios con un coste económico menos elevado.

e) Comunicación y toma en conocimiento del Gobierno

Alegación número 32.

La Sindicatura de Cuentas hace las siguientes observaciones:

“Durante el año 2020 la DGAIA tramitó 6 comunicaciones para la puesta en consideración del Gobierno de reconocimiento de la deuda, que incluían 9,72 M€ de gasto correspondiente a servicios prestados por cuenta de la DGAIA. Una parte de este gasto corresponde a 12 centros que durante ese año tramitaron la solicitud de adaptación, solicitud que no se resolvió hasta el mes de noviembre o diciembre de ese año.

La causa aducida por la Secretaría de Infancia, Adolescencia y Juventud del DTASF en el informe justificativo de la tramitación del expediente era que no se habían podido formalizar las prórrogas o la adaptación de estos servicios por el incremento de llegadas de migrantes, que había impactado en la cantidad de provisión de plazas y servicios de la DGAIA, de tal manera que el volumen de contrataciones se vio incrementado y, en consecuencia, no se pudieron formalizar o regularizar, en la fecha prevista, los contratos y resoluciones imprescindibles para su ejecución.

La Sindicatura no encuentra justificado este procedimiento para mantener la prestación del servicio, ya que durante ese ejercicio las órdenes TFS/9/2019 y TFS/40/2020

posibilitaban la acreditación y adaptación de los centros y, de forma excepcional, la contratación de los servicios por emergencia.”

Nos remitimos a las consideraciones formuladas en las alegaciones 12, 18 y 27.

Al amparo de las Órdenes TFS/9/2019 y TFS/40/2020 se adaptaron todos aquellos servicios concertados que cumplían los requisitos previstos en las mismas, y por lo tanto aquellos servicios que no cumplían no pudieron adaptarse y, por lo tanto, siguieron prestando los servicios en las mismas condiciones que se prestaron hasta que cerraron o se regularizaron mediante otro instrumento jurídico.

En el caso de las casas de niños no se incluyeron en el punto 9 de la disposición adicional primera como servicios que se podían acoger a la adaptación al régimen del concierto social y se proveyeron de forma ordinaria a través de la Orden TFS/40/2020. Los servicios residenciales de gestión delegada hasta la publicación de la Resolución TSF/947/2021, de 31 de marzo, de convocatoria para la provisión de servicios sociales de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública en el ámbito de la infancia y la adolescencia, en régimen de concierto social, y para la adaptación al régimen jurídico del concierto social y de la gestión delegada, no se pudieron adaptar.

f) Centros que continuaron prestando servicios en 2020 a partir de comunicaciones al Gobierno

Alegación número 33.

La Sindicatura de Cuentas hace las siguientes observaciones:

“Durante 2020, 9 centros que durante 2019 no solicitaron la adaptación establecida en la Orden TSF/9/2019 y prestaron el servicio sin ningún documento administrativo que lo regulara, continuaron prestando el servicio en el año 2020 sin solicitar la adaptación prevista en la Orden TSF/40/2020. De este, 4 fueron baja del servicio a lo largo del año 2020, 2 de ellos a 1 de diciembre de 2020.

Sin embargo, de acuerdo con el punto 7 de la disposición adicional primera de la Orden TSF/9/2019 los servicios de estos centros se debían seguir prestando pero no podían ser objeto de prórroga, y, por lo tanto, no se podían prestar más allá del año 2019.”

Lo cierto es que la no concreción de esta conclusión genera una clara indefensión porque se desconoce a cuál de los 9 centros se está refiriendo.

En cualquier caso, la afirmación que no solicitaron la adaptación de acuerdo con la Orden TSF/9/2019, por sí sola no evidencia ninguna irregularidad, puesto que no excluye que la hayan podido obtener por otras vías. Nos remitimos sobre ello a lo ya expuesto anteriormente.

Por otro lado, de esta afirmación incluida en las conclusiones del informe tampoco se desprende necesariamente que estas entidades no pudiesen prestar servicios a partir de 2019, porque el apartado 7 de la disposición adicional primera de la Orden TSF/9/2019, solo excluye que puedan ser objeto de prórroga pero no determina la vigencia.

g) Emergencias consecutivas no regularizadas

Alegación número 34.

La Sindicatura de Cuentas hace las siguientes observaciones:

“La prestación del servicio del centro 66 se instrumentalizó inicialmente mediante una provisión de emergencia del año 2019. Esta provisión de emergencia, de acuerdo con la Orden TSF/9/2019, debía ser regularizada en una convocatoria posterior de provisión del servicio que debía ser publicada en un plazo máximo de 6 meses.

El servicio prestado por el centro 66 durante el año 2020 no fue regularizado en una convocatoria de provisión, sino que el 19 de diciembre de 2019 se dictó una nueva provisión de emergencia para todo el año 2020.”

La adaptación de las entidades proveedoras de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública se hizo de forma gradual; así pues, al amparo de la Orden TSF/9/2019 solo se pudieron adaptar las tipologías de servicios indicadas en el punto 9 de la disposición adicional primera en régimen de concierto social, entre los que no se encontraba el DAI. No fue hasta la publicación de la Resolución TSF/947/2021, de 31 de marzo, de convocatoria para la provisión de servicios sociales de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública en el ámbito de la infancia y la adolescencia, en régimen de concierto social, y para la adaptación al régimen jurídico del concierto social y de la gestión delegada, que se adaptaron aquellos servicios que se estaban prestando en régimen de gestión delegada, como fue el caso del centro 66, que corresponde al Dispositivo de Atención Inmediata (DAI).

III. 2.4.18 EFECTOS JURÍDICOS

En este apartado el informe se refiere tanto a los efectos de la no formalización en plazo de prórrogas respecto a la prestación de servicios, como a los efectos respecto a las adaptaciones otorgadas en los años 2019 y 2020. Nos referiremos por separado:

a) Respecto a los efectos en la prestación del servicio

Ya hemos expuesto en las alegaciones 12, 18, 27 y 32 la justificación de la falta de prórroga expresa en algunos servicios, por lo que no hay que insistir en ello.

A pesar de ello, el informe de la Sindicatura de Cuentas considera que la formalización de la prórroga una vez transcurrido el plazo inicial de la vigencia del contrato constituye una causa de nulidad de pleno derecho al amparo de la letra e) del artículo 47.1 de la LPAC, considerándolo un supuesto de acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que se trata de prórrogas que actualmente ya no están vigentes. Y en este punto no puede dejarse de señalar el carácter excepcional de la revisión de oficio.

En este sentido, la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes ha establecido de modo reiterado este carácter excepcional de la revisión de oficio. Sirva para todos la recopilación de su doctrina que efectúa el dictamen 298/2023:

“La potestad de revisión de oficio es una manifestación del privilegio de la autotutela administrativa y permite expulsar del mundo jurídico los actos administrativos que presentan vicios de legalidad especialmente graves (por todos, Dictamen 312/2018). Se trata de una técnica excepcional, contraria al principio de intangibilidad de los actos administrativos, y, como tal, debe analizarse desde los aspectos formales y materiales (por todos, Dictamen 290/2018). La naturaleza excepcional de la potestad de revisión de oficio es expresión coherente del también carácter excepcional que tiene la nulidad de pleno derecho dentro de la institución de la invalidez, dado que, en el derecho administrativo, la regla general es la anulabilidad de los actos administrativos contrarios al ordenamiento jurídico, de modo que solo es procedente la nulidad absoluta en los casos expresamente previstos en la ley (Dictamen 312/2018).

Del carácter excepcional de la potestad administrativa de revisión de oficio se derivan una serie de consecuencias, ya indicadas por esta Comisión (Dictamen 379/2019). De entrada, esta potestad solo puede ejercitarse en los supuestos tasados expresamente previstos en el ordenamiento jurídico, en concreto, en la hipótesis de que concurren las causas de nulidad de pleno derecho recogidas actualmente en el artículo 47 de la LPAC (entre otros, dictámenes 314/2018 y 329/2018).

En segundo término, procede siempre una interpretación estricta sobre la procedencia de la revisión y, por tanto, del alcance de las causas de nulidad previstas legalmente y la apreciación en el caso concreto. En efecto, la salvaguarda del principio de seguridad jurídica y la estabilidad necesaria de los actos administrativos y de las relaciones jurídicas que se derivan imponen una interpretación cuidadosa y estricta de los vicios de nulidad, de manera que se impida la desnaturalización de la figura de la nulidad absoluta (Dictamen 290/2018).

En tercer lugar, la declaración de nulidad que conlleva la revisión exige de la Administración una justificación adecuada, de manera que solo es posible tras un análisis congruente y un raciocinio y una reflexión basados en los antecedentes de hecho y el derecho aplicable (Dictamen 290/2018).

La Comisión ha tenido ocasión de afirmar que el carácter excepcional de la revisión de oficio también implica, necesariamente, y en cuarto lugar, utilizar con carácter prioritario las otras vías normativas que permitan revertir las irregularidades detectadas. En otras palabras, si el legislador ha ofrecido una alternativa para restablecer la legalidad infringida presuntamente, esta debe adoptarse con carácter prioritario en la vía de la revisión de oficio. (Dictamen 329/2018).

Finalmente, la Comisión ha recordado la existencia de límites legales al ejercicio de la potestad de revisión, en concreto, los límites recogidos actualmente en el artículo 110 de la LPAC, según el cual las facultades de revisión no pueden ejercerse cuando, por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, el ejercicio de estas resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes (Dictamen 314/2018).”

Ciertamente, el artículo 110 de la LPAC, al regular los límites de la revisión de oficio establece lo siguiente:

“Las facultades de revisión que establece este capítulo no podrán ser ejercidas cuando, por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su

ejercicio sea contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.”

En el caso que nos ocupa no ha habido desviación de poder, puesto que se ha utilizado la figura de la prórroga para la mejor consecución del interés público, concretado en la protección del interés de los menores que se encontraban en situación de riesgo. La medida persiguió garantizar solo la continuidad de la prestación de los servicios, haciendo efectivo uno de los principios esenciales como es la garantía de la continuidad de los servicios públicos. Y todo ello, con el control y la fiscalización por parte de la intervención del Departamento en cuanto a la utilización de fondos públicos.

En segundo lugar, no ha habido apropiación indebida de recursos públicos, ni por parte de funcionarios y cargos públicos, ni por parte de terceras personas o entidades.

En tercer lugar, tampoco se han utilizado los recursos para finalidades ilícitas.

En cuarto lugar, no se han perjudicado los derechos de terceras personas. Podría ser este el caso si se hubiera utilizado la prórroga para esquivar la normativa de contratos y favorecer determinadas entidades. Pero ha quedado sobradamente demostrado con lo que ya se ha expuesto en este escrito que en el caso que nos ocupa no había terceras entidades perjudicadas, porque precisamente el problema era que ante la avalancha de menores que había que proteger, no había suficientes entidades con medios adecuados para poder acogerlos.

En quinto lugar, como ya se ha demostrado, la actuación de la DGAIA se llevó a cabo de acuerdo con los requisitos que se formularon tanto desde el Síndic de Greuges, como desde el Decano de los Juzgados de Barcelona, o desde la Fiscalía (que abrió diligencias de investigación que finalmente se archivaron). No se podía exigir al personal funcionario y a los altos cargos que tenían esta responsabilidad que ignoraran a los menores y desobedecieran estos requerimientos. Por el contrario, se requeriría un reconocimiento explícito del esfuerzo y la dedicación que ponen para encontrar una solución a una situación tan difícil. Porque, no lo olvidemos, si no se hubiera seguido prestando el servicio, los menores habrían sido desatendidos. Frente a esta tesitura, de desatender a los menores e ignorar su protección o bien optar por seguir prestando el servicio, garantizando la continuidad para evitar poner en riesgo a los menores, no se puede acabar sancionando con nulidad de pleno derecho la actuación realizada, con buen criterio, para garantizar la protección de los menores

En sexto lugar, debe tenerse en cuenta que se trata de prórrogas que ya se han ejecutado, con lo cual incluso si se acabara acordando su nulidad, no se alteraría la realidad. Las entidades gestoras de los servicios quizá deberían devolver la contraprestación recibida, pero es obvio que, tal y como reconoce el informe de la Sindicatura, si se obliga a devolver la contraprestación recibida, habría que indemnizar también en la revisión de oficio con el fin de evitar un enriquecimiento injusto (de hecho, ya fue éste el motivo por el que, para evitar el enriquecimiento injusto, el Gobierno tuvo que tomar conocimiento de las cantidades derivadas de la prestación de servicios) tal y como se deriva del artículo 42.1 LCSP. Y en lo referente al beneficio industrial, hay que tener en cuenta dos elementos adicionales: por un lado, la Comisión Jurídica Asesora ha declarado que si bien es un concepto que no hay que incluir en la prestación realizada, también se debería incluir en la indemnización derivada del mismo procedimiento de revisión de oficio (dictámenes 131/2020, 272/2020 y 42/2024). Por

otro lado, en un caso como el que nos ocupa, la contraprestación a las entidades proveedoras, por regla general en el ámbito de la infancia entidades sin ánimo de lucro, viene determinada por el coste de referencia establecido en la cartera de servicios sociales y sus actualizaciones.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que, al margen de la repercusión en el normal funcionamiento del servicio público que pudiera tener una medida como la propuesta en el informe, la revisión sería contraria a la buena fe de las entidades que aceptaron seguir prestando los servicios en todo momento de buena fe. Y también sería contrario a la buena fe de las personas trabajadoras que, para cumplir con los requerimientos de los juzgados y del ministerio fiscal optaron por la fórmula que en esa situación permitía garantizar de la mejor manera la continuidad de los servicios. De lo contrario, no habría sido posible garantizar la atención continuada y adecuada de los menores.

En un caso como el que nos ocupa, en el que no se ha producido desviación de poder, en el que no ha habido apropiación indebida de recursos públicos, ni utilización de los mismos con fines ilícitos, ni consta que se hayan perjudicado los derechos de terceras personas o entidades afectadas y en el que todas las partes han actuado de buena fe, la utilización de la vía de revisión de oficio se presenta como una vía claramente desproporcionada, contraria a la equidad y a la buena fe, y que no permitiría mejorar, respecto a la situación actual, la consecución, en mejor medida del interés público.

Finalmente, para concluir, cabe señalar que todos los servicios del ámbito de la infancia y la adolescencia, previstos en la cartera de servicios, están actualmente provisionados de acuerdo con el Decreto 69/2020, de 14 de julio, de acreditación, concierto social y gestión delegada en la Red de Servicios Sociales de Atención Pública y la Orden TSF/218/2020, de 16 de diciembre, para la provisión de los servicios de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública y las diferentes convocatorias de provisión publicadas.

RESOLUCIÓN TSF/947/2021, de 31 de marzo, de convocatoria para la provisión de servicios sociales de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública en el ámbito de la infancia y la adolescencia, en régimen de concierto social, y para la adaptación al régimen jurídico del concierto social y la gestión delegada.

RESOLUCIÓN TSF/1534/2021, de 18 de mayo, de convocatoria para la provisión de servicios sociales de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública en el ámbito de la infancia y la adolescencia, en régimen de concierto social, y para la adaptación al régimen jurídico del concierto social y la gestión delegada.

RESOLUCIÓN DSO/3078/2021, de 11 de octubre, de convocatoria para la provisión de servicios sociales de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública en el ámbito de la infancia y la adolescencia, en régimen de concierto social y de gestión delegada.

RESOLUCIÓN DSO/3080/2021, de 13 de octubre, de convocatoria para la provisión de servicios sociales de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública en el ámbito de la infancia y la adolescencia, en régimen de gestión delegada.

RESOLUCIÓN DSO/2160/2022, de 7 de julio, de convocatoria para la provisión de servicios sociales de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública en el ámbito de la infancia y la adolescencia, en régimen de concierto social.

RESOLUCIÓN DSO/3570/2022, de 15 de noviembre, de convocatoria para la provisión de servicios sociales de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública en el ámbito de la infancia y la adolescencia, en régimen de concierto social.

RESOLUCIÓN DSO/795/2023, de 8 de marzo, de convocatoria para la provisión de servicios sociales de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública en el ámbito de la infancia y la adolescencia, en régimen de concierto social y gestión delegada.

RESOLUCIÓN DSO/2726/2023, de 21 de julio, de convocatoria para la provisión de servicios de una unidad integrada de atención a niños y a adolescentes víctimas de abusos sexuales (Barnahus), en régimen de concierto social.

RESOLUCIÓN DSO/3050/2023, de 5 de septiembre, de convocatoria para la provisión de servicios sociales de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública en el ámbito de la infancia y la adolescencia, en régimen de concierto social.

RESOLUCIÓN DSO/3602/2023, de 17 de octubre, de convocatoria para la provisión del servicio público del teléfono de la infancia (Infancia responde), en régimen de gestión delegada.

b) Respecto a los efectos en las resoluciones de adaptación/acreditación

En este apartado, el informe también expone que, dada la falta de prórroga expresa de los instrumentos en virtud de los cuales prestaban servicios, las entidades afectadas no gozaban de los requisitos habilitantes para ser acreditadas de acuerdo con las Órdenes TSF/9/2019 y TSF/40/2020, por lo que las resoluciones serían nulas de pleno derecho y deberían ser objeto de revisión de oficio.

El apartado 1 de la disposición adicional primera de la Orden TSF/9/2019 establecía lo siguiente:

“1. Las personas físicas o jurídicas privadas que a la entrada en vigor de la presente Orden estén prestando los servicios en colaboración con la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública en materia de atención a la infancia y la adolescencia detallada en el apartado 9 de esta disposición en virtud de contratos, resoluciones u otros instrumentos jurídicos con financiación pública no sujetos al régimen de subvenciones, se pueden acoger, con una solicitud previa, al régimen jurídico que regula la presente Orden, para ser adaptadas como personas o entidades acreditadas proveedoras de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública con la provisión del mismo número de plazas que fueron asignadas”

Por otro lado, el apartado 1 de la Orden TSF/40/2020, en términos similares establecía lo siguiente:

“-1 Las personas físicas o jurídicas privadas que a la entrada en vigor de esta Orden estén prestando los servicios en colaboración con la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública en el ámbito de la atención a la infancia y la adolescencia detallada en el apartado 10 de esta disposición en virtud de lo que establecen resoluciones u otros instrumentos jurídicos con financiación pública no sujetos al régimen de subvenciones, y que no se

hayan adaptado al amparo de la Orden TSF/9/2019, de 22 de enero, se pueden acoger, con una solicitud previa, al régimen jurídico que regula esta Orden, para quedar adaptadas como personas o entidades acreditadas proveedoras de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública con la provisión por el mismo número de plazas que tenían asignadas.”

Con este mecanismo y con el fin de poder hacer frente a las necesidades apremiantes y crecientes de prestación de los servicios, se pretendía conseguir que las entidades que estaban prestándolo de forma satisfactoria y que habían acreditado el cumplimiento de los niveles de calidad necesarios con su actividad, pudieran seguir prestando el servicio mediante esta acreditación excepcional.

De acuerdo con las Órdenes mencionadas, se podía producir la adaptación de las entidades que en el momento de su entrada en vigor estuvieran prestando servicios por cuenta de la DGAIA. Y este requisito es evidente que se cumplía en las entidades afectadas.

Las Órdenes también requerían que se hiciese en virtud de “*contratos, resoluciones u otros instrumentos jurídicos con financiación pública no sujetos al régimen de subvenciones*”. Es evidente también que el origen de la prestación de servicios era un instrumento jurídico que permitía dar cumplimiento a lo que establecían estas órdenes. E incluso si el instrumento jurídico no había sido prorrogado dentro de plazo de acuerdo con la legislación de contratos, si las entidades afectadas estaban prestando servicios era en virtud del instrumento jurídico establecido previamente. La adaptación no se hacía a cualquier entidad, sino solo a aquellas que estaban prestando el servicio por el hecho de que se les había otorgado a través del instrumento jurídico correspondiente.

Y esto hasta el punto de que el Gobierno de la Generalidad, con la fiscalización previa por parte del órgano competente para hacer el control financiero, reconoció esta prestación de servicios. Por lo tanto, no nos encontramos ante entidades que no estaban prestando servicios sino entidades que los estaban prestando precisamente porque en su momento habían obtenido, a través de un instrumento jurídico, la gestión del servicio.

Pero es que además hay que tener en cuenta que los regímenes de adaptación establecidos por las órdenes mencionadas después se han visto afectados por la entrada en vigor del Decreto 69/2020. En este caso, el Decreto 69/2020, validaba las resoluciones dictadas al amparo de las anteriores órdenes.

Por lo tanto, no parece que se pueda sostener que nos encontramos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho por la causa prevista en el artículo 47.1.f) de la LPAC, eso sí, los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los cuales se adquieren facultades o derechos cuando no se tengan los requisitos esenciales para adquirirlos.

De entrada, la nulidad de pleno derecho es una categoría de invalidez que solo puede entrar en juego en supuestos realmente graves, y no en simples vicios por incumplimiento de la legalidad. Hay que tener en cuenta que la causa de nulidad prevista en la letra f) se refiere solo a la falta de los requisitos esenciales. Y como se recoge en la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de mayo de 2009, o en el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora 168/2007, los requisitos esenciales para la adquisición de derechos o facultades no pueden entenderse de forma tan amplia como para englobar cualquier condición o exigencia necesaria para la validez, sino que debe reservarse para aquellos elementos que realmente sean imprescindibles.

No se puede considerar que debido a que se haya producido un retraso de la Administración en el tiempo de formalizar la prórroga, las entidades se tengan que ver privadas de la posibilidad de gestionar servicios. El cumplimiento de los plazos por parte de la Administración no puede considerarse un requisito esencial para que las entidades puedan acreditarse. El incumplimiento del plazo por parte de la Administración no puede llevar a la conclusión de que a las entidades les falte alguno de los requisitos esenciales para poder prestar los servicios. Sería claramente desproporcionado, especialmente si tenemos en cuenta, como ya se ha expuesto, el contexto excepcional que impidió a la Administración hacer las prórrogas dentro de plazo.

Y a ello se le añade, como ya hemos expuesto, que de acuerdo con la Disposición transitoria del Decreto 142/2010, de 11 de octubre, por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales 2010-2011, hasta la entrada en vigor del Decreto 69/2020 se consideraban acreditadas las entidades inscritas en el RESES si cumplían los pliegos de cláusulas de los contratos.

Pero además, como ya se ha expuesto en la letra a), la vía de la revisión de oficio es una vía excepcional. Teniendo en cuenta todas las circunstancias que ya se han expuesto en el apartado anterior (inexistencia de desviación de poder, ausencia de apropiación indebida de recursos públicos, no utilización de los mismos para finalidades ilícitas, ausencia de perjuicio para los derechos de terceras personas o entidades afectadas y presencia de buena fe en todo momento), sería contrario a la equidad y a la buena fe iniciar en este momento procedimientos de revisión de oficio de resoluciones de adaptación que de hecho ya no están desplegando sus efectos después del Decreto 69/2020.

En este sentido, cabe destacar que, a diferencia de las órdenes TSF/9/2019 y TSF/40/2020, el apartado 2 de la Disposición transitoria del Decreto 69/2020, ya no se refería a que las entidades debían estar prestando servicios en virtud de "*contratos, resoluciones u otros instrumentos jurídicos con financiación pública no sujetos al régimen de subvenciones*", sino que se refiere directamente a todas las entidades que habían sido acreditadas durante los años 2017 a 2020.

De hecho, este reconocimiento de vigencia realizado por el Decreto 69/2020 declaraba la vigencia de las adaptaciones producidas durante los años 2017 a 2020, por un período adicional de cuatro años, a contar desde la entrada en vigor del Decreto 69/2020, que solo puede prorrogarse, hasta un máximo de 10 años, de modo expreso. Esto significa que este mes de agosto de 2024, todas aquellas entidades deberán haber obtenido una prórroga de modo expreso o estar acreditadas de nuevo, de modo que en el momento en que se debería producir la revisión de oficio, según el informe de la Sindicatura, las entidades afectadas ya no estarían habilitadas por la adaptación realizada en el período 2017 a 2020, ni siquiera por la acreditación realizada por la Disposición transitoria del Decreto 69/2020, sino que solo podrían seguir prestando servicios en virtud de la prórroga o de la nueva acreditación.

Sería contrario a la equidad, la buena fe y los derechos de las entidades acreditadas, que ahora, transcurrido un tiempo considerable desde su acreditación, y cuando ya hayan prestado los servicios de modo satisfactorio, se llevara a cabo una revisión de oficio de su acreditación, es decir, de su aptitud para prestar los servicios, cuando el defecto imputado sería únicamente que la Administración hubiera acordado la prórroga fuera de plazo. Una revisión de oficio en estos términos sería claramente contraria a los límites que impone el artículo 110 de la LPAC en la revisión de oficio.

7.2. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

Las alegaciones formuladas han sido analizadas y valoradas por la Sindicatura de Cuentas.

Como consecuencia de las alegaciones presentadas se han modificado la observación *a* del apartado 4.1, la observación del apartado 4.3, la observación *c* del apartado 4.5.3.1 y la observación *d* del apartado 4.5.5.1. También se ha suprimido la observación 4.5.5.1. Estos cambios han modificado también las observaciones 6 y 9 del apartado de Conclusiones del proyecto de informe.

El resto del texto del proyecto de informe no ha sido alterado porque se entiende que las alegaciones presentadas son explicaciones que confirman la situación descrita inicialmente o porque no tienen soporte jurídico y exponen unos hechos que no se ajustan a la realidad ni a la normativa aplicable, haciendo una interpretación del régimen transitorio del Decreto ley 3/2016, de la nulidad de pleno derecho y de la aplicabilidad de la revisión de oficio que no tiene ningún amparo legal.

APROBACIÓN DEL INFORME

Certifico que en Barcelona, el 26 de marzo de 2024, reunido el Pleno de la Sindicatura de Cuentas, presidido por el síndico mayor, Miquel Salazar Canalda, con la asistencia de los síndicos Anna Tarrach Colls, Manel Rodríguez Tió, Llum Rodríguez Rodríguez, Ferran Roquer Padrosa y Josep Viñas Xifra, y de la secretaria general de la Sindicatura, Marta Junquera Bernal, previa deliberación se acuerda aprobar el informe de fiscalización 3/2024, relativo a la contratación pública y adjudicación del servicio de acogimiento de la infancia y la adolescencia, ejercicios 2016-2020, Resolución 1053/XII del Parlamento. Dado que la síndica que debía ser poniente del informe, Maria Àngels Cabasés Piqué, no ha podido asistir al Pleno, siguiendo su voluntad expresa el síndico mayor la ha sustituido en esta función.

Y, para que así conste y surta los efectos que correspondan, firmo esta certificación, con el visto bueno del síndico mayor.

[Firma digital de Marta Junquera Bernal]

La secretaria general

Visto bueno,

[Firma digital de Miquel Salazar Canalda]

El síndico mayor

