

**INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LA CONTRATACIÓN CELEBRADA POR LAS FUNDACIONES CONSTITUIDAS AL AMPARO DE LA LEY 15/1997, DE 25 DE ABRIL, SOBRE HABILITACIÓN DE NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD. EJERCICIOS 1999, 2000 Y 2001**

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora, establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 27 de enero de 2004, el Informe de Fiscalización sobre la contratación celebrada por las Fundaciones constituidas al amparo de la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud. Ejercicios 1999, 2000 y 2001, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

**ÍNDICE**

**Capítulo 1. Introducción:**

- 1.1 Antecedentes de la Fiscalización
- 1.2 Ámbito temporal
- 1.3 Objetivos y alcance
- 1.4 Metodología empleada
- 1.5 Marco jurídico
- 1.6 Trámite de alegaciones

**Capítulo 2. Consideraciones generales sobre las fundaciones hospitalares:**

- 2.1 Evolución normativa y constitución de las fundaciones por el INSALUD
- 2.2 Contenido básico de los estatutos y de la regulación de las fundaciones hospitalares fiscalizadas: su acomodación a la normativa y jurisprudencia comunitarias en materia de contratación pública
- 2.3 Principales magnitudes relativas a la contratación de las cuatro fundaciones hospitalares objeto de la fiscalización

**Capítulo 3. La contratación de la Fundación Hospital Alcorcón:**

- 3.1 Introducción 2
- 3.2 Principales magnitudes relativas a la contratación de la Fundación Hospital Alcorcón 0
- 3.3 Normativa interna y procedimientos de contratación de la Fundación Hospital Alcorcón 3
- 3.4 Análisis particularizado de los expedientes de contratación de la Fundación Hospital Alcorcón:
  - 3.4.1 Observaciones relativas a la publicidad y concurrencia 4
  - 3.4.2 Observaciones relativas a los procedimientos de adjudicación 5
  - 3.4.3 Observaciones relativas al contenido y uniformidad de los expedientes de contratación 6

**Capítulo 4. La contratación de la Fundación Hospital Manacor:**

- 4.1 Introducción 7
- 4.2 Principales magnitudes relativas a la contratación de la Fundación Hospital Manacor 8
- 4.3 Normativa interna y procedimientos de contratación de la Fundación Hospital Manacor 0
- 4.4 Análisis particularizado de los expedientes de contratación de la Fundación Hospital Manacor:
  - 4.4.1 Observaciones relativas a la publicidad y concurrencia 1
  - 4.4.2 Observaciones relativas a los procedimientos de adjudicación y al contenido de los expedientes de contratación

**Capítulo 5. La contratación de la Fundación Hospital Calahorra:**

- 5.1 Introducción 3
- 5.2 Principales magnitudes relativas a la contratación de la Fundación Hospital Calahorra 3
- 5.3 Normativa interna y procedimientos de contratación de la Fundación Hospital Calahorra 6
- 5.4 Análisis particularizado de los expedientes de contratación de la Fundación Hospital Calahorra:
  - 5.4.1 Contratos de suministros 7
  - 5.4.2 Contratos de servicios 9
  - 5.4.3 Contratos de obras 0

**Capítulo 6. La contratación de la Fundación Hospital Son Llàtzer:**

- 6.1 Introducción 2
- 6.2 Principales magnitudes relativas a la contratación de la Fundación Hospital Son Llàtzer 2
- 6.3 Análisis particularizado de los expedientes de contratación de la Fundación Hospital Son Llàtzer:
  - 6.3.1 Contratos de suministros 3
  - 6.3.2 Contratos de servicios 4

**Capítulo 7. Conclusiones y recomendaciones:**

- 7.1 Conclusiones 6
  - 7.1.1 Conclusión de carácter general 6
  - 7.1.2 Conclusión relativa al cumplimiento de los requisitos de publicidad y concurrencia en la contratación
  - 7.1.3 Conclusión relativa al respeto de los principios de objetividad y transparencia en los procedimientos de contratación
  - 7.1.4 Conclusión relativa al empleo de pautas administrativas de actuación contractual
  - 7.1.5 Conclusión relativa a la uniformidad y coordinación en la contratación de las Fundaciones Hospitalares
- 7.2 Recomendaciones:
  - 7.2.1 Recomendación de carácter general 7
  - 7.2.2 Recomendación relativa a la forma de hacer efectivo el cumplimiento de los requisitos de publicidad y concurrencia
  - 7.2.3 Recomendación relativa al respeto de los principios de objetividad y transparencia en los procedimientos de contratación
  - 7.2.4 Recomendación relativa al empleo de técnicas y pautas administrativas en la actuación contractual

**CAPÍTULO 1**

**Introducción**

**1.1 Antecedentes de la Fiscalización.**

El presente Informe ha sido realizado por el Tribunal de Cuentas en ejercicio de la función fiscalizadora que le atribuyen su Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y la Ley 7/1988, de 5 de abril, reguladora de su Funcionamiento, en cumplimiento del Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2003, aprobado por el Pleno de este Tribunal y remitido a las Cortes Generales. En dicho Programa y a iniciativa del propio Tribunal, fue incluida la realización de esta «Fiscalización Especial sobre la contratación celebrada por las Fundaciones constituidas al amparo de la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nue-

vas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud. Ejercicios 1999, 2000 y 2001».

Las Directrices Técnicas de esta Fiscalización Especial fueron aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su reunión de 25 de julio de 2003.

Con anterioridad a la elaboración del presente Informe de Fiscalización, el Tribunal de Cuentas en el marco de los Informes Anuales sobre la gestión del Sector Público Estatal correspondientes a los ejercicios 1997 y 1998, ya efectuó el correspondiente análisis de la contratación celebrada en dichos ejercicios por dos de las Fundaciones ahora fiscalizadas (concretamente las Fundaciones Hospital Alcorcón y Hospital Manacor), que ya habían entrado en funcionamiento, al haber sido constituidas al amparo del Real Decreto-Ley 10/1996, de 17 de junio (epígrafes II.7.3. de los citados Informes Anuales).

**1.2 Ámbito temporal.**

De acuerdo con lo establecido en las citadas Directrices Técnicas, esta Fiscalización Especial comprende el análisis de la contratación celebrada durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001 por las cuatro Fundaciones constituidas entre los años 1996 y 2001 por el INSALUD (actualmente denominado Instituto Nacional de Gestión Sanitaria o INGESA) al amparo de la normativa sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud.

A partir del ejercicio 2002 las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se ubican estas Fundaciones han asumido las funciones de protectorado y registro respecto de las mismas y se han subrogado en la posición que ostentaba el Estado en cada una de ellas, todo ello en virtud de los respectivos Reales Decretos de traspaso de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud. En el desarrollo de esta Fiscalización se ha analizado la contratación celebrada durante los ejercicios fiscalizados, los efectos y demás actos de ejecución de los contratos producidos durante el periodo 1999-2001, aunque no se han analizado los hechos sucedidos en relación con la ejecución de estos contratos, ni los efectos que hayan producido con posterioridad al 31 de diciembre de 2001.

**1.3 Objetivos y alcance.**

El objetivo de la presente Fiscalización, de acuerdo con sus Directrices Técnicas, ha consistido en el análisis de la contratación celebrada por las cuatro Fundaciones constituidas por el INSALUD al amparo de la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud. Estas Fundaciones son las siguientes:

- Fundación Hospital Alcorcón (en adelante FHA).
- Fundación Hospital Manacor (en adelante FHM).

Constituidas ambas por el antiguo INSALUD, durante la vigencia del Real Decreto-Ley 10/1996,

de 17 de junio, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del INSALUD.

- Fundación Hospital Calahorra (en adelante FHC).
- Fundación Hospital Son Llàtzer (en adelante FHSL).

También constituidas por el INSALUD, pero ya una vez promulgada la Ley 15/1997, de 25 de abril, de habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud, que sustituyó al citado Real Decreto-Ley 10/1996 como resultado de su tramitación parlamentaria.

Estas cuatro Fundaciones fueron configuradas específicamente como formas de gestión de nuevos Hospitales y las líneas básicas del régimen jurídico aplicable a todas ellas se encuentran contenidas en el Real Decreto 29/2000, de 14 de enero, sobre nuevas formas de gestión del Instituto Nacional de la Salud.

En concreto, el alcance de la presente Fiscalización se ha extendido a los siguientes aspectos:

a) La verificación de la existencia de criterios de actuación, normas internas de procedimiento, delegaciones de funciones o apoderamientos, que hubiesen sido efectuados por el Patronato de las Fundaciones en materia contractual o en materia de ordenación de pagos y facturación.

b) La verificación de la existencia de manuales o procedimientos de compras formalizados y aprobados por los Patronatos de las Fundaciones y del régimen de autorizaciones otorgadas por estos, así como la comprobación de la actuación de los órganos de contratación dentro de las limitaciones legales y estatutarias, y que esta actuación se ha ajustado a los criterios y procedimientos establecidos por el Patronato de cada Fundación.

c) La verificación del cumplimiento de la normativa aplicable y, en particular, si se han observado y aplicado los criterios de publicidad, concurrencia, objetividad y transparencia en la contratación. Para ello se ha analizado el modo en el que cada una de las Fundaciones ha promovido la concurrencia de ofertas y ha realizado la publicidad de su contratación, así como los criterios de objetividad y transparencia que han sido utilizados en los procedimientos de adjudicación de los contratos. Se ha analizado asimismo la acomodación de la normativa sobre contratación de estas Fundaciones al marco jurídico constituido por las Directivas Comunitarias sobre esta materia (Directivas 92/50/CEE, 93/36/CEE y 93/37/CEE) y por la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

d) La verificación de la coordinación y uniformidad de la actuación en materia contractual de las distintas Fundaciones, comprobando las condiciones que han obtenido cada una de ellas en la contratación de servicios o suministros similares y la uniformidad del contenido del clausulado de los contratos objeto de fiscaliza-

ción, en relación con la exigencia de constitución de garantía a los contratistas, la incorporación de previsiones relativas a la revisión de precios, la posibilidad de prórrogas o de subcontratación y/o de cesión de los contratos, etc.

e) La verificación de la eficiencia alcanzada por estas Fundaciones en su actividad contractual, comprobando los plazos, el grado de ejecución y el cumplimiento de los contratos celebrados en los ejercicios 1999, 2000 y 2001 por cada una de las cuatro Fundaciones. Para ello se han analizado las liquidaciones, facturaciones, certificaciones de conformidad, justificantes de pago y demás documentación sobre las prórrogas, revisiones de precios y ejecución de los contratos celebrados durante el periodo fiscalizado.

f) Por último, el análisis de la posible existencia de responsabilidades contables en la gestión contractual desarrollada por estas Fundaciones en los tres ejercicios fiscalizados.

Para dar adecuado cumplimiento a los objetivos establecidos por las Directrices Técnicas respecto del ámbito material de la Fiscalización, este Tribunal de Cuentas ha fiscalizado la totalidad de los contratos celebrados por las cuatro Fundaciones constituidas por el INSALUD al amparo de la Ley 15/1997, durante los ejercicios 1999, 2000 y 2001. Asimismo, se han analizado los procedimientos internos de contratación y las cláusulas más significativas incorporadas a los contratos de cada una de las cuatro Fundaciones Hospitalares, todo ello de acuerdo con la información y documentación en poder del Tribunal de Cuentas.

#### 1.4 Metodología empleada.

Con la finalidad de obtener un conocimiento lo más exacto posible de la contratación celebrada en el periodo fiscalizado por cada una de las Fundaciones constituidas por el INSALUD al amparo de la Ley 15/1997, el Tribunal de Cuentas requirió de todas ellas la remisión de información y documentación relativas a los siguientes aspectos:

1. Información y documentación acreditativa sobre los criterios de actuación o normas de procedimiento, las delegaciones de funciones o los apoderamientos efectuados por el Patronato de las Fundaciones Hospitalares tanto en materia contractual como de ordenación de pagos y facturación y, en su caso, sobre la existencia de manuales de procedimiento o instrucciones escritas de carácter interno aplicables para la celebración de contratos durante el periodo fiscalizado (ejercicios 1999, 2000 y 2001).

2. Relaciones certificadas comprensivas de todos y cada uno de los contratos celebrados durante el periodo fiscalizado (ejercicios 1999, 2000 y 2001) por cada una de las Fundaciones fiscalizadas.

3. Copias autenticadas de los documentos que conforman los expedientes de todos los contratos incluidos en las relaciones a las que se refiere el apartado anterior, incluyendo además del contrato formalizado, las autorizaciones y demás actuaciones documentadas anteriores y posteriores llevadas a cabo hasta su terminación.

Una vez obtenida la información indicada, el Tribunal de Cuentas ha procedido a efectuar el análisis de la contratación celebrada por cada una de las Fundaciones Hospitalares constituidas por el INSALUD, así como el del gasto efectuado y de las cláusulas y condiciones contractuales obtenidas por cada una de esas Fundaciones Hospitalares.

#### 1.5 Marco jurídico.

La comprobación del nivel de cumplimiento de la legalidad en la contratación celebrada por las cuatro Fundaciones constituidas por el antiguo INSALUD al amparo de la normativa sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud se ha llevado a cabo en relación, fundamentalmente, con las siguientes normas jurídicas, aplicables a la actividad de las Fundaciones durante el periodo objeto de la Fiscalización:

— Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu).

— Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu).

— Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP)<sup>1</sup>.

— Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (TRLCAP).

— Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

— Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre (TRLGP)<sup>2</sup>.

— Real Decreto-Ley 10/1996, de 17 de junio, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del INSALUD.

— Ley 15/1997, de 25 de abril, de habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud, que sustituyó al anterior como resultado de su tramitación parlamentaria, como ha quedado señalado.

<sup>1</sup> La Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), ha sido derogada y sustituida con efectos de 22 de junio de 2000 por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP). Toda la normativa sobre contratación pública se ha considerado fundamentalmente como referencia, teniendo en cuenta que la actividad contractual de estas Fundaciones se encuentra sometida al Derecho Privado.

<sup>2</sup> La reciente Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, entrará en vigor (con carácter general) el 1 de enero de 2005, quedando derogado a partir de dicha fecha el Texto Refundido de 1988.

— Real Decreto 29/2000, de 14 de enero, sobre nuevas formas de gestión del Instituto Nacional de la Salud.

— Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

— Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General.

— Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

— Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones<sup>3</sup>.

— Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.

— Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre (RGCE)<sup>4</sup>.

— Real Decreto 316/1996, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de las Fundaciones de Competencia Estatal.

— Real Decreto 384/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Fundaciones de Competencia Estatal.

— Real Decreto 776/1998, de 30 de abril, de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos.

#### 1.6 Trámite de alegaciones.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de la presente Fiscalización fue remitido, para la formulación de las alegaciones oportunas, tanto a los actuales responsables de cada una de las cuatro Fundaciones Hospitalares fiscalizadas como a quienes fueron Presidentes durante el periodo al que hace referencia el presente Informe (ejercicios 1999, 2000 y 2001).

En respuesta a la remisión efectuada, fueron recibidos en este Tribunal escritos de contestación de los actuales Presidentes de los Patronatos de todas las Fundaciones Hospitalares fiscalizadas. Asimismo, se ha recibido un escrito de contestación remitido por un ex Presidente del Patronato de la FHA y ex Presidente del Patronato de la FHM, no habiéndose recibido en cambio contestación alguna de los otros dos ex Presidentes de los Patronatos de las Fundaciones Hospital Alcorcón, Hospital Manacor y Hospital Calahorra.

<sup>3</sup> Esta Ley entró en vigor el 1 de enero de 2003, por lo que no resulta de aplicación al periodo fiscalizado.

<sup>4</sup> Este Reglamento ha sido sustituido por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre. La entrada en vigor de este último Reglamento se ha producido el 27 de abril de 2002, una vez concluido el periodo objeto de fiscalización (ejercicios 1999, 2000 y 2001), razón por la que no ha sido de aplicación a ninguno de los expedientes de contratación examinados en el presente Informe.

Los resultados del tratamiento de las alegaciones efectuadas han sido incorporados, en su caso, al Proyecto de Informe, reflejándose mediante notas a pie de página cuando así se ha considerado conveniente. En todo caso, la totalidad de las alegaciones formuladas se adjuntan al Informe de la presente Fiscalización.

## CAPÍTULO 2

### Consideraciones generales sobre las fundaciones hospitalares

#### 2.1 Evolución normativa y constitución de las fundaciones por el INSALUD.

El Real Decreto-Ley 10/1996, de 17 de junio, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del INSALUD estableció que la gestión de los centros y servicios sanitarios podría llevarse a cabo directa o indirectamente a través de cualesquiera entidades de naturaleza pública admitidas en derecho, incluidas las Fundaciones. Poco después, la Ley 15/1997, de 25 de abril, de habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud, sustituyó al citado Real Decreto-Ley 10/1996 como resultado de su tramitación parlamentaria, haciendo mención expresa en su Exposición de Motivos de diversos tipos de entidades, dotados de personalidad jurídica, a través de los cuales podría llevarse a cabo la gestión de los centros sanitarios, tales como empresas públicas, consorcios o fundaciones. Algunas de estas entidades fueron creadas por el INSALUD y por los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas, al amparo del citado Real Decreto-Ley, como formas de gestión de nuevos Hospitales (caso de las Fundaciones Hospitales Alcorcón y Manacor).

Por su parte, la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social incluyó en su artículo 111 la regulación de las denominadas Fundaciones Públicas Sanitarias, como una específica adaptación al ámbito sanitario de las Entidades Públicas Empresariales, uno de los dos tipos de organismos públicos regulados en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE). El objetivo era el de armonizar la descentralización de la gestión, manteniendo el régimen estatutario del personal, con una nueva forma de gestión a la que se pudieran acoger los centros sanitarios ya existentes.

Más recientemente, el Real Decreto 29/2000, de 14 de enero, sobre nuevas formas de gestión del Instituto Nacional de la Salud, ha determinado las líneas básicas del régimen jurídico aplicable a todas las entidades que se pueden constituir al amparo de esta normativa, enumerando y regulando sucesivamente cuatro distintas formas posibles de gestión: Fundaciones constituidas al amparo de la hoy derogada Ley 30/94 (artículos 38 a 45), Consorcios (artículos 46 a 53), Sociedades Estata-

les (artículos 54 a 61) y, por último, Fundaciones Públicas Sanitarias (artículos 62 a 74).

A estos efectos debe señalarse que las cuatro Fundaciones objeto de la presente fiscalización (Fundaciones Hospital Alcorcón, Hospital Manacor, Hospital Calahorra y Hospital Son Llàtzer) fueron expresamente constituidas acogiendo al marco normativo presidido por la citada Ley 30/94, estando sometidas asimismo al régimen jurídico establecido de los citados artículos 38 a 45 del Real Decreto 29/2000, en lugar del impuesto por los artículos 62 a 74 para las denominadas Fundaciones Públicas Sanitarias, por lo que en modo alguno cabe conceptualizarlas como tales. Así pues, estas cuatro Fundaciones se han constituido específicamente como formas de gestión de nuevos Hospitales, recibiendo de acuerdo con sus Estatutos la denominación de Fundación seguida del nombre del Hospital correspondiente, motivo por el cual en el presente Informe de Fiscalización se las denomina expresamente Fundaciones Hospitales.

En concreto, las Fundaciones Hospital Alcorcón y Hospital Manacor fueron constituidas por el INSALUD, como ya ha quedado señalado, el día 18 de diciembre de 1996, durante la vigencia del Real Decreto-Ley 10/1996, en virtud de la autorización contenida al efecto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de noviembre de 1996, en el que también se aprobaron sus respectivos Estatutos. A su vez, las Fundaciones Hospital Calahorra y Hospital Son Llàtzer se constituyeron por el INSALUD, previas las correspondientes autorizaciones del Consejo de Ministros de 7 de abril de 2000 y de 8 de junio de 2001 en las que se aprobaron respectivamente sus Estatutos, pero ya al amparo de lo dispuesto en la citada Ley 15/1997, y expresamente además bajo la regulación contenida en los artículos 38 a 45 del Real Decreto 29/2000.

Por todo ello, el régimen jurídico aplicable a estas cuatro Fundaciones durante todo el período al que se hace referencia en el presente Informe ha sido, según indican sus propios Estatutos, el contenido en la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la participación en Actividades de Interés General, en el Real Decreto 316/1996, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Fundaciones de Competencia Estatal, en el Real Decreto 384/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Fundaciones de Competencia Estatal y en el resto de disposiciones que complementan las anteriores. Este régimen jurídico ha sido modificado recientemente de forma sustancial por las nuevas Leyes 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo y, sobre todo, por la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.

La nueva Ley de Fundaciones se refiere separada y sucesivamente, en primer lugar, a las Fundaciones Públicas Sanitarias del artículo 111 de la anteriormente citada Ley 50/1998, en su Disposición adicional terce-

ra, bajo la expresiva rúbrica de «fundaciones públicas excluidas», señalando que este tipo concreto de Fundaciones «seguirán rigiéndose por su normativa específica», para aludir, a continuación, a las aquí analizadas Fundaciones Hospitales, en la Disposición adicional cuarta, estableciendo literalmente que «las fundaciones constituidas al amparo de la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud, seguirán rigiéndose por su normativa específica, aplicándoseles los preceptos del capítulo XI (relativo a las ahora denominadas Fundaciones del Sector Público Estatal, antes Fundaciones Estatales) con carácter supletorio».

Sentado lo anterior debe señalarse que la FHM y la FHA adquirieron simultáneamente personalidad jurídica el 25 de junio de 1997, mediante su inscripción en el Registro de Fundaciones Sanitarias del Ministerio de Sanidad y Consumo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 11 de la citada Ley 30/1994, si bien la FHM ya había entrado en su funcionamiento con anterioridad en marzo de 1997 (véase a estos efectos el epígrafe II.7.3.2 del Informe Anual sobre la gestión del Sector Público Estatal correspondiente al ejercicio 1997). Por su parte, la FHA comenzó su actividad en diciembre de 1997, aunque no se completó su puesta en funcionamiento hasta marzo de 1998.

Por su parte, el Acuerdo de constitución y los Estatutos de la FHC, fueron publicados en el Boletín Oficial del Estado de 26 de abril de 2000, mientras que el Acuerdo de constitución y los Estatutos de la FHSLL, fueron publicados en el Boletín Oficial del Estado de 22 de junio de 2001. Ambas Fundaciones se han constituido con arreglo a lo dispuesto en los artículos 38 y siguientes del Real Decreto 29/2000, anteriormente citado.

Por último, debe señalarse que durante todo el período fiscalizado, el Protectorado sobre estas cuatro Fundaciones Hospitalares ha sido ejercido por el Ministerio de Sanidad y Consumo.

#### 2.2 Contenido básico de los estatutos y de la regulación de las fundaciones hospitalares fiscalizadas: su acomodación a la normativa y jurisprudencia comunitarias en materia de contratación pública.

Del conjunto de la regulación jurídica de las Fundaciones Hospitalares, contenida tanto en sus propios Estatutos como en la restante normativa que les es de aplicación, cabe destacar concretamente los siguientes aspectos fundamentales:

- En primer lugar debe señalarse que los Estatutos configuran a estas Fundaciones Hospitalares como organizaciones sanitarias sin ánimo de lucro con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar desde la inscripción de su constitución en el correspondiente Registro de Fundaciones. La Tesorería General de la Seguridad Social dotó inicialmente a las Fundaciones

de los bienes inmuebles necesarios para su funcionamiento, estando todo su patrimonio afecto de un modo duradero al cumplimiento de sus fines. Durante todo el período fiscalizado estas cuatro Fundaciones han tenido la consideración jurídica específica de Fundaciones de competencia estatal, al desarrollar principalmente sus funciones en el territorio de más de una Comunidad Autónoma (artículo 1 del Real Decreto 316/1996), si bien al transferirse la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a las respectivas Comunidades Autónomas en las que se ubican, pasaron a ser Fundaciones de competencia autonómica. Esta transferencia de competencias se ha producido, como veremos, con efectos de 1 de enero de 2002 respecto de las cuatro Fundaciones Hospitalares analizadas.

- El objeto básico de estas Fundaciones es la gestión y administración de los correspondientes Hospitales, que prestarán a su vez su asistencia sanitaria en las zonas que les fueron asignadas en su momento por el antiguo INSALUD (actual INGESA), así como también la realización en sus respectivas áreas de actividades de docencia e investigación, y de promoción y protección de la salud individual y colectiva. Durante el período fiscalizado estas actividades se desarrollaron con sujeción a las directrices fijadas por el propio INSALUD, que determinó en su momento las prestaciones sanitarias y los objetivos a conseguir por cada Fundación, asignándole los recursos necesarios mediante la suscripción de los oportunos Acuerdos de prestación de servicios, al tiempo que fijó los objetivos de cooperación y coordinación con los restantes Centros sanitarios de la red del INSALUD, con el objeto de proporcionar una atención integral al ciudadano, todo ello sin perjuicio de la autonomía en la gestión que le corresponde a cada una de las Fundaciones.

- En cuanto a los órganos rectores de estas Fundaciones, debe precisarse que se rigen por un Patronato y se gestionan por un Director Gerente asistido, a su vez, por la denominada Comisión de Dirección. Corresponde al Patronato, entre otras funciones, aprobar la celebración de los contratos de obras, servicios y suministros de la Fundación, así como la de los convenios o acuerdos, pudiendo delegarse esta última función, con un límite cuantitativo, en el Director Gerente; aprobar anualmente el Inventario, el Balance de situación y la Cuenta de resultados, practicando la liquidación del presupuesto de gastos e ingresos del ejercicio anterior, así como la Memoria anual; y, por último, le corresponde aprobar provisionalmente el presupuesto anual de cada ejercicio, sin perjuicio de las autorizaciones que correspondan, del que remitirá copia al Protectorado y al INSALUD (o Servicio de Salud de la Comunidad Autónoma). Corresponde por último al Director Gerente, entre otras, las siguientes funciones: administrar y gestionar el patrimonio de cada Fundación, proceder al ordenamiento de los pagos y a la gestión de la tesorería, así como realizar las adquisiciones de bienes y servicios y la contratación de las obras, suministros y servi-

cios dentro de las cuantías y con los límites aprobados por el Patronato.

- El patrimonio de las Fundaciones Hospitalares está bajo la administración del Patronato de cada una de ellas, tanto en lo que hace referencia al patrimonio propio como al patrimonio cedido por la Administración General del Estado (cesión que no implica en ningún caso transmisión del dominio), como también al patrimonio adscrito por la Tesorería General de la Seguridad Social, debiendo figurar los bienes que integran todos ellos con la debida separación en el Inventario. A su vez, los recursos económicos de las Fundaciones podrán provenir de la dotación inicial efectuada por el INSALUD, de las aportaciones sucesivas del propio INSALUD (o Servicios de Salud correspondientes), de la prestación de servicios sanitarios o de otra índole, de otras aportaciones o subvenciones públicas, de los ingresos obtenidos por la facturación de servicios a otras instituciones o a terceros, de los rendimientos provenientes de su patrimonio, ya sean derivados de contratos o de convenios, o, por último, de otros ingresos ordinarios o extraordinarios que la Fundación esté autorizada a percibir (donaciones, legados, herencias u otras aportaciones debidamente aceptadas conforme a la legalidad vigente).

- En lo relativo a las operaciones financieras y a su control, las Fundaciones Hospitalares podrán concertar operaciones de crédito para cubrir necesidades de tesorería por un período máximo de un año, siempre que destinen su importe a los fines de la Fundación y no superen los límites establecidos en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. A la realización de los fines fundacionales habrán de destinarse, al menos, un 70% de las rentas u otros ingresos netos que obtenga cada Fundación, debiendo aplicar necesariamente el resto, una vez deducidos los gastos de administración, para incrementar la dotación fundacional. Las Fundaciones Hospitalares aplican el Plan General de Contabilidad adaptado a las entidades sin fines lucrativos (adaptación aprobada por Real Decreto 776/1998, de 30 de abril), debiendo facilitar cuanta información les sea requerida por el INSALUD (actualmente por su respectivo Servicio de Salud autonómico) y quedando sujetas asimismo al control financiero regulado en el artículo 17 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, control ejercido por la Intervención General de la Seguridad Social, sin perjuicio de las competencias que pudieran corresponder a la Intervención General de la Administración del Estado o a este Tribunal de Cuentas.

- Durante todo el periodo al que se refiere el presente Informe de Fiscalización (ejercicios 1999, 2000 y 2001) y como ha quedado ya apuntado, las cuatro Fundaciones Hospitalares objeto de análisis han dependido del hoy desaparecido INSALUD, sin perjuicio de la autonomía derivada de su naturaleza fundacional. Simultáneamente, con efectos de 1 de enero 2002, la Comunidad Autónoma de Madrid ha asumido las fun-

ciones de protectorado y registro y se ha subrogado en la posición del Estado en la FHA (Real Decreto 1479/2001, de 27 de diciembre), la Comunidad Autónoma de las Illes Balears ha asumido esas mismas funciones de protectorado y registro y se ha subrogado en la posición del Estado en las Fundaciones Hospital Manacor y Hospital Son Llàtzer (Real Decreto 1478/2001, de 27 de diciembre) y, por último, la Comunidad Autónoma de La Rioja ha hecho lo propio respecto de la FHC (Real Decreto 1473/2001, de 27 de diciembre).

- Por último, respecto del régimen de contratación de las Fundaciones Hospitalares, debe señalarse que han ajustado su actividad contractual al Derecho civil y mercantil de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, si bien en todo caso en lo relativo a la contratación de obras, servicios y suministros, están sujetas a los principios de publicidad y concurrencia, salvo en aquellos contratos cuya cuantía sea inferior a 30.000 euros o a la que en cada momento se establezca en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas. El citado límite cuantitativo ya figuraba inicialmente en los Estatutos de las Fundaciones Hospital Calahorra y Hospital Son Llàtzer, constituidas con posterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 29/2000, mientras que ha tenido que ser incorporada con posterioridad a los Estatutos de las Fundaciones Hospital Manacor y Hospital Alcoreón, con ocasión de la modificación efectuada precisamente para acomodar el contenido de sus Estatutos a lo dispuesto en el Real Decreto 29/2000, tal y como exigía su propia Disposición adicional novena. Al amparo de lo dispuesto en el citado Real Decreto 29/2000, los requisitos de publicidad y concurrencia se entienden cumplidos con la publicación de un anuncio, al menos, en un periódico de ámbito local y en otro de ámbito estatal, así como con la concesión de un plazo mínimo de diez días para la correspondiente presentación de ofertas.

Por último, conviene realizar aquí una mayor reflexión en torno a la legislación que debe aplicarse a la actividad contractual de estas Fundaciones Hospitalares, legislación que vendrá lógicamente marcada, en primer término, por su ya anunciado carácter de personas jurídicas de derecho privado, al haber sido constituidas expresamente como Fundaciones de acuerdo con lo dispuesto en la citada Ley 30/1994, motivo por el cual han ajustado su contratación al Derecho civil y mercantil como ya ha quedado señalado. Pero también debería resaltarse, a estos efectos y en segundo lugar, su fundamental condición de entidades constituidas (y dotadas económicamente) por el antiguo INSALUD con fondos públicos y, en consecuencia, su carácter de entidades vinculadas o dependientes, desde entonces y en mayor o menor medida, de dicha Entidad Gestora de la Seguridad Social (actualmente y a partir del 1 de enero de 2002 dependen de los respectivos Servicios de Salud autonómicos).

Por si solo, ese carácter de entidades de derecho privado de las Fundaciones Hospitalares, aunque no dejen de tener ciertas particularidades que las singularizan (entre las que pueden destacarse las relativas a su régimen presupuestario o de rendición de cuentas), determina lógicamente la aplicación del derecho civil y mercantil a su actividad contractual, conforme se dispone en sus propios Estatutos, al mismo tiempo que excluye prima facie cualquier otro posible planteamiento como el relativo a una eventual inclusión de estas Fundaciones en el ámbito subjetivo de aplicación del vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio. Ello a pesar de la indudable pertenencia de estas Fundaciones al denominado Sector Público (estatal durante el periodo fiscalizado y autonómico respectivo actualmente) y de su dotación y financiación mayoritaria con cargo a fondos públicos.

Sin embargo, la cuestión se plantea por la actual situación de ambigüedad y de falta de precisión, cuando no de inexactitud, de que hace gala el artículo 1.3 de este último texto legal al disponer que deberán ajustar su actividad contractual a dicha Ley, además de, obviamente, las Administraciones Públicas Territoriales y sus Organismos Autónomos, «las restantes entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas», siempre que reúnan los dos requisitos acumulativos establecidos por la propia norma, al exigir, en primer lugar «que hayan sido creadas para satisfacer específicamente necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil» y, en segundo lugar, «que se trate de entidades cuya actividad esté mayoritariamente financiada por las Administraciones Públicas u otras entidades de derecho público, o bien, cuya gestión se halle sometida a un control por parte de estas últimas, o cuyos órganos de administración, de dirección o de vigilancia estén compuestos por miembros más de la mitad de los cuales sean nombrados por las Administraciones Públicas y otras entidades de derecho público».

Pues bien, en principio si exceptuamos esa primera condición sine qua non para la aplicación del Texto Refundido de la Ley de Contratos, cual es la de tratarse de entidades de derecho público, categoría jurídica en la que, como se ha dicho, no figurarían incluidas estas entidades, no cabe duda de que las Fundaciones ahora fiscalizadas cumplen fielmente todos los restantes requisitos establecidos en el texto legal para quedar comprendidas dentro de su ámbito subjetivo de aplicación. En efecto, no sólo es evidente que estas Fundaciones han sido creadas para satisfacer específicamente necesidades de interés general que no tienen carácter industrial o mercantil, al constituir su objeto social, según sus propios Estatutos, la gestión y administración de los correspondientes Hospitalares, que prestarán, a su vez, el servicio público fundamental de la asisten-

cia sanitaria en las zonas que les fueron asignadas en su momento por el antiguo INSALUD, conforme establece la propia Ley 15/1997, sino que resulta también indudable que su actividad está mayoritariamente financiada por las Administraciones Públicas u otras entidades de derecho público (en este caso por el INSALUD durante el periodo fiscalizado y a través del correspondiente contrato-programa), así como que su gestión se halla sometida a un control por parte de estas últimas al tiempo que sus órganos de administración, de dirección o de vigilancia están compuestos por miembros más de la mitad de los cuales son nombrados por las Administraciones Públicas y otras entidades de derecho público, todo ello en la medida en que, según disponen los correspondientes artículos de sus respectivos Estatutos y se recoge en este mismo Informe, estas Fundaciones se encuentran claramente dirigidas y controladas por las Administraciones Públicas de las que dependen.

En este sentido debe también recordarse que el citado Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas constituye la vigente transposición a nuestro derecho positivo de la normativa comunitaria sobre esta materia, constituida fundamentalmente a su vez por las Directivas 92/50/CEE, 93/36/CEE y 93/37/CEE, dictadas, sucesiva y respectivamente, en materia de adjudicación de contratos de servicios, suministros y obras, y modificadas por la Directiva 97/52/CEE. De acuerdo con la literalidad de estas Directivas sobre contratación pública, deben aplicar sus procedimientos de adjudicación de contratos los «organismos de Derecho público» (terminología no necesariamente equiparable de una forma directa a nuestro derecho positivo), debiendo entenderse por tales, según las propias Directivas, «todo organismo» que, con independencia de su forma jurídica pública o privada, pueda calificarse como «poder» o «entidad adjudicadora», por reunir las características antes mencionadas y que han sido trasladadas literalmente de las propias Directivas al citado artículo 1.3 de nuestro Texto Refundido.

Por ello y en puridad, a la luz exclusivamente del derecho comunitario las Fundaciones Hospitalares ahora fiscalizadas debían haber quedado incluidas en el ámbito subjetivo de aplicación de las citadas Directivas, al responder fielmente a los conceptos de «entidad adjudicadora» o de «poder adjudicador» contenidos en dichas Directivas y empleados por la Legislación Comunitaria para definir de un modo claramente funcional su ámbito subjetivo de aplicación. En efecto, de acuerdo con los correspondientes artículos delimitadores del ámbito subjetivo de cada una de estas Directivas, se deberá considerar como «organismo de derecho público» a estos efectos y, por tanto, entenderse incluido en dicho ámbito «cualquier organismo creado para satisfacer específicamente necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, dotado de personalidad jurídica, y cuya actividad esté mayoritariamente financiada por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de derecho público, o bien, cuya ges-

ción se halle sometida a un control por parte de estos últimos, o bien cuyo órgano de administración, de dirección o de vigilancia esté compuesto por miembros más de la mitad de los cuales sean nombrados por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de derecho público».

Asimismo, debe recordarse que las Directivas Comunitarias sobre contratación han sido profusamente interpretadas por la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, mediante Sentencias reiteradas y uniformes en las que el Alto Tribunal procede sistemáticamente a extender el concepto de «entidad o poder adjudicador» a los específicos efectos de la aplicación de las Directivas, a todo organismo o entidad ya sea de derecho público o privado que reúna los requisitos antes señalados. Ejemplos de ello serían las conocidas Sentencias Mannesmann Anlagenbau Austria y otros c. Strohal Rotationsdruck GesmbH (As. 44/96, Rec. 73) de 15 de enero de 1998, BFI Holding BV c. Ayuntamientos de Arnhem y Rheden (As. 360/96, Rec. 6821) de 10 de noviembre de 1998 o Tec-kal Srl. C. Ayuntamiento de Aviano y AGAC. (As. 107/98, Rec. 8139) de 18 de noviembre de 1999. En todas ellas se adopta por parte del TJUE un criterio amplio y funcional para delimitar el concepto de «poder adjudicador», no permitiendo que las diferentes categorías o terminologías jurídicas empleadas por los distintos Estados miembros de la Unión Europea puedan desvirtuar o impedir la plena efectividad del objetivo que, a juicio del alto Tribunal, persiguen las Directivas con la fijación de su ámbito subjetivo de aplicación, concretado por el propio Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas al afirmar que «teniendo en cuenta el doble objetivo de apertura a la competencia y de transparencia que persiguen las Directivas de coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, el concepto de «organismo de Derecho público» debe recibir una interpretación funcional» (Sentencia de 1 de febrero de 2001, Comisión/Francia, C-237/99, Rec. I-939).

Por ello, la aparente divergencia que existe entre el objetivo pretendido por las Directivas Comunitarias en materia de contratación al delimitar su ámbito subjetivo de aplicación, y el restrictivo resultado obtenido mediante su incorporación a nuestro derecho positivo, a través del artículo 1.3 del vigente Texto Refundido, reside en opinión de la doctrina y de la Jurisprudencia comunitaria según veremos, en la formula elegida para su transposición a nuestro Ordenamiento Jurídico, puesto que se ha optado por circunscribir la aplicación del Texto Refundido, además de a las Administraciones Públicas Territoriales y sus Organismos Autónomos, a las entidades «de derecho público» que reúnan los requisitos de dicho artículo 1.3, cuando la amplia y funcional formulación empleada en su articulado por las Directivas comunitarias pretendía claramente, como ha señalado el Alto Tribunal Europeo, su extensión a

«todo organismo» que, cualquiera que fuese su forma jurídica, reuniera dichos requisitos.

En este sentido y por su importancia en cuanto que compendio de toda esta Jurisprudencia aplicada expresamente a nuestro derecho positivo, puede acudirse para concluir esta cuestión a la reciente Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas Comisión c. el Reino de España (As. C-214/00) de 15 de mayo de 2003 en cuya parte decisoria se declara literalmente que «el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben al no haber adoptado las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Directiva» objeto del recurso, preceptos en los que se determina precisamente su ámbito subjetivo de aplicación. Por su claridad conviene reproducir los apartados 54, 55 y 56 de esta clarificadora Sentencia:

«54. En esta perspectiva, para resolver la cuestión de la calificación eventual como organismos de Derecho público de distintas entidades de Derecho privado, el Tribunal de Justicia se ha limitado únicamente, según jurisprudencia reiterada, a comprobar si estas entidades cumplan los tres requisitos acumulativos enunciados en el artículo 1, letra b), párrafo segundo, de las Directivas 92/50, 93/36 y 93/37, considerando que la forma de constitución de la entidad era indiferente a este respecto (en este sentido, véanse en especial las sentencias Mannesmann Anlagenbau Austria y otros, antes citada, apartados 6 y 29; de 10 de noviembre de 1998, BFI Holding, C-360/96, Rec. p. I-6821, apartados 61 y 62, y Comisión/Francia, antes citada, apartados 50 y 60).

55. De los principios así elaborados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el estatuto de Derecho privado de una entidad no constituye un criterio que pueda excluir su calificación como entidad adjudicadora en el sentido del artículo 1, letra b), de las Directivas 92/50, 93/36 y 93/37 y, por tanto, del artículo 1, apartado 1, de la Directiva 89/665.

56. Es necesario señalar, además, que el efecto útil tanto de las Directivas 92/50, 93/36 y 93/37 como de la Directiva 89/665 no quedaría plenamente preservado si pudiera excluirse la aplicación de dichas Directivas a una entidad que cumpla los tres requisitos antes citados por el mero hecho de que, con arreglo al Derecho nacional al que está sujeta, su forma y su régimen jurídico correspondan al Derecho privado.»

Concluye el Alto Tribunal europeo afirmando en su apartado 60 que: «Por tanto, se deduce de lo anterior que, en la medida en que excluye de antemano del ámbito de aplicación personal de la Directiva 89/665 a las entidades de Derecho privado, la normativa española de que se trata en el caso de autos no incorpora correctamente el concepto de «entidad adjudicadora» que figura en el artículo 1, apartado 1, de dicha Directiva, tal como se define en el artículo 1, letra b), de las Directivas 92/50, 93/36 y 93/37».

La importante doctrina contenida en esta Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha sido confirmada más recientemente por otra Sentencia del mismo Alto Tribunal, concretamente en la Sentencia Comisión de las Comunidades Europeas c. el Reino de España (As. C-283/00) de 16 de octubre de 2003, en la que para un supuesto concreto de aplicación de las Directivas sobre contratación, se reiteran los argumentos acabados de exponer de la Sentencia de 15 de mayo de 2003, en particular aquel según el cual para resolver la cuestión de si una determinada entidad debe aplicar o no las Directivas sobre contratación pública, «procede comprobar únicamente si la entidad de que se trata cumple los tres requisitos acumulativos enunciados», sin que, a juicio del Alto Tribunal, «el estatuto de derecho privado de esa entidad constituya un criterio que pueda excluir su calificación como entidad adjudicadora en el sentido de la Directiva».

Por todo ello, resulta previsible e incluso deseable que futuras modificaciones o adaptaciones que hayan de efectuarse por el Legislador en nuestra normativa sobre contratación pública, con el objeto de superar las divergencias actualmente existentes con las Directivas Comunitarias, en la interpretación que de estas últimas ha realizado el Tribunal de Justicia, se dirijan hacia el expresado objetivo de englobar en el ámbito subjetivo de aplicación de dicha normativa a cualquier tipo de entidad, ya se haya constituido bajo una forma jurídica de derecho público o de derecho privado (como es el caso de las Fundaciones fiscalizadas en el presente Informe), siempre que esa entidad reúna los requisitos anteriormente indicados y recogidos en el artículo 1.3 de nuestro Texto Refundido vigente.

En este sentido debe señalarse que el Consejo de la Unión Europea, el 20 de marzo de 2003, y el Parlamento Europeo, el 27 de marzo de 2003, han aprobado sucesivamente la Posición Común (o proyecto de Directiva en la terminología comunitaria), con vistas a la adopción de la nueva Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios. El objetivo de esta futura Directiva no es otro que refundir en una única norma jurídica toda la regulación actualmente dispersa en varias directivas, de igual modo que su posterior transposición a nuestro derecho positivo debería permitir concluir con éxito el proceso de adecuación de nuestra normativa al Derecho Comunitario.

A pesar de todo ello, no debe olvidarse que la contratación de las Fundaciones fiscalizadas celebrada durante el periodo fiscalizado (ejercicios 1999-2001) queda claramente fuera del ámbito subjetivo de aplicación del Texto Refundido 2/2000, sujetándose por ello al derecho civil y mercantil al amparo de lo dispuesto en sus Estatutos, por su condición de entidades de derecho privado y no público, si bien como ha quedado

señalado, no necesariamente de acuerdo todo ello con las Directivas Comunitarias sobre la materia y con su reiterada interpretación por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

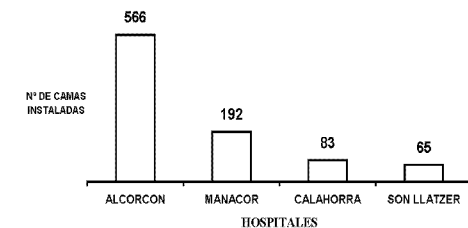
### 2.3 Principales magnitudes relativas a la contratación de las cuatro fundaciones hospitales objeto de la fiscalización.

Las Fundaciones objeto de la presente Fiscalización gestionan Hospitales de muy diverso tamaño y situados en diferentes Comunidades Autónomas. El importe total de la contratación celebrada por las cuatro Fundaciones durante los tres ejercicios fiscalizados comprendidos en el periodo 1999-2001, ha ascendido a 25.864.039,34 euros (4.303.414.050 ptas), correspondientes a un total de 372 contratos. El presente Informe refleja los resultados del análisis de todos estos contratos.

Con objeto de facilitar la correcta aproximación a la actividad contractual de cada una de ellas, en el presente epígrafe se recogen agrupadas las principales magnitudes que las configuran. Así, el siguiente gráfico n.º 1 representa el número de camas instaladas<sup>5</sup> en los 4 Hospitales gestionados, según los datos que proporciona el Catálogo Nacional de Hospitales del Ministerio de Sanidad y Consumo, actualizado a 31 de diciembre de 2001.

GRÁFICO 1

#### Número de camas instaladas

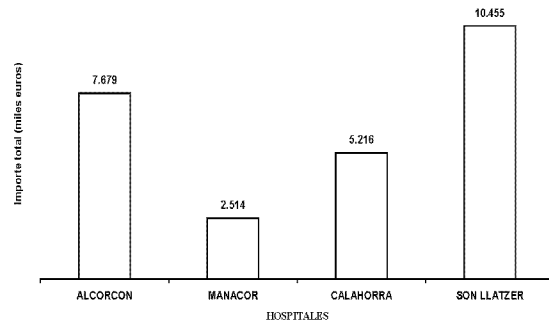


Como puede observarse existe una apreciable diferencia de tamaño entre la FHA y la FHSLL en cuanto al número de camas instaladas, lo que debería tener su lógica repercusión en la actividad contractual de cada una. Por ello, resulta significativa la información reflejada en el siguiente gráfico n.º 2, donde puede apreciarse el importe total contratado por cada una de las Fundaciones Hospitales durante el periodo fiscalizado.

<sup>5</sup> Se consideran camas instaladas a 31 de diciembre de 2001 aquellas que constituyen la dotación fija del hospital y que están en disposición de ser usadas, aunque algunas de ellas puedan, por diversas razones, no estar en servicio en esa fecha.

GRÁFICO 2

Importe total contratación celebrada durante el período fiscalizado por cada una de las fundaciones



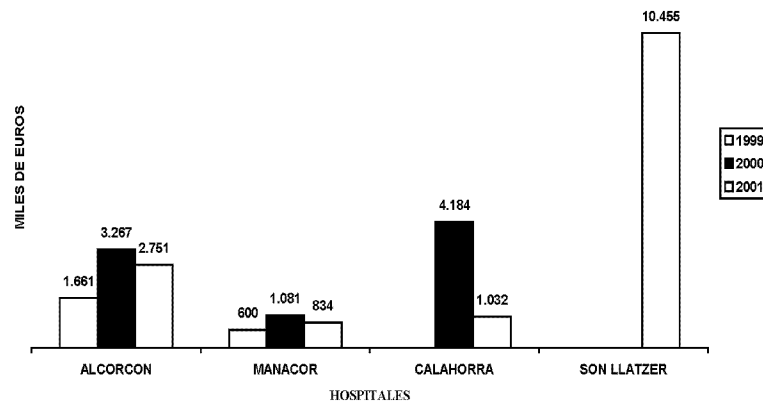
En efecto, según se deduce de la observación de los gráficos anteriores, el importe de contratación celebrada por la FHSLL e, incluso, por la FHC, en relación a su tamaño, es muy elevado en comparación con la contratación celebrada por las otras dos Fundaciones. Ahora bien, ello es debido a que la FHSLL y la FHC se han constituido precisamente durante el período fiscalizado y muchos de los contratos que han celebrado tuvieron como finalidad la dotación inicial necesaria para la puesta en funcionamiento de las instalaciones del Hospital (contratos cuyo objeto es la adquisición de camas de hospitalización, mesitas de hospitalización, camas U.C.I., sillones, camillas, etc.). Además, al comenzar su actividad, estas Fundaciones Hospitalares realizan la contratación inicial de determinados servicios como los de vigilancia, limpieza, lavandería, alimentación, mantenimiento, etc. Por el contrario, en la FHA y en la FHM, al haber sido constituidas ya en el año 1996, muchos de estos contratos de suminis-

tros y los contratos de obras han sido celebrados con anterioridad al período fiscalizado, de igual modo que la contratación inicial de los anteriormente citados servicios también se había realizado previamente, si bien muchos de estos contratos han extendido sus efectos a los ejercicios 1999, 2000 y 2001. Por ello, en estas dos últimas Fundaciones tiene especial importancia la contratación vigente, en la que se incluyen los contratos celebrados en los ejercicios anteriores al inicio del período fiscalizado. La magnitud real de esta contratación celebrada en ejercicios anteriores y que ha extendido sus efectos durante el período fiscalizado se determina en los apartados 3.2 y 4.2 de este Informe y también ha sido objeto de análisis por el equipo fiscalizador.

Considerando únicamente la contratación celebrada en cada uno de los ejercicios fiscalizados, la distribución anual de los contratos celebrados por cada Fundación se recoge en el siguiente gráfico n.º 3:

GRÁFICO 3

Importe contratación celebrada en cada uno de los ejercicios del período fiscalizado

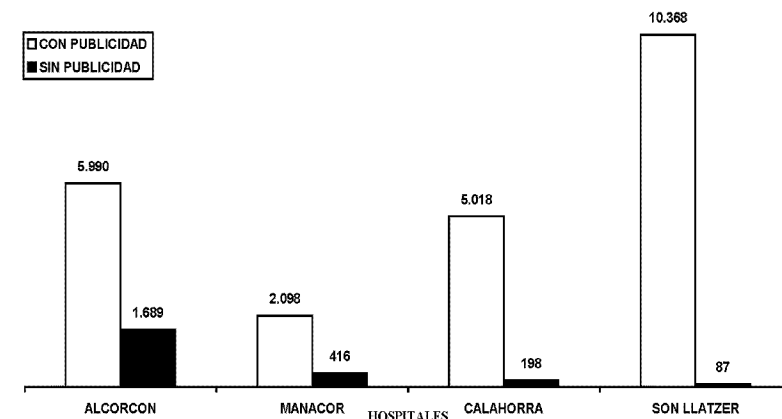


El gráfico anterior refleja, de forma global y a los oportunos efectos comparativos, los datos generales de la actividad contractual objeto de la Fiscalización, indicando en concreto el importe total de la contratación celebrada por cada Fundación en cada uno de los tres ejercicios fiscalizados. En los apartados correspondientes a la fiscalización específica de la contratación de cada una de las Fundaciones se desarrollan y analizan en profundidad estos datos generales (número de contratos celebrados, naturaleza de los contratos, cuantías, procedimiento, etc.). Los datos referentes a la contratación de la FHA y de la FHM se refieren únicamente a la contratación celebrada en cada uno de los años. Para obtener una idea más precisa de la cuantía global de la contratación de cada una de ellas, en cada ejercicio fiscalizado, se deberán completar con los datos referentes a la contratación en vigor en cada uno de los ejercicios, datos que se incluyen como se ha señalado en los apartados 3.2 y 4.2 de este Informe.

Uno de los aspectos esenciales que ha sido objeto de comprobación en el desarrollo de los trabajos de la presente Fiscalización ha sido el efectivo cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia en la contratación de cada una de las Fundaciones Hospitalares. Sin perjuicio de las consideraciones que ya se han hecho sobre el régimen jurídico de contratación de estas entidades, en especial sobre la obligatoriedad o no de someter a publicidad sus licitaciones, así como de las que se contienen en los apartados siguientes a propósito del análisis particularizado de los expedientes de contratación de cada una de ellas, en el siguiente gráfico n.º 4 se refleja, de un modo global y en función de los respectivos importes, la observancia del requisito de publicidad llevada a cabo por cada una de las Fundaciones objeto de la Fiscalización en su contratación celebrada en el período 1999-2001:

GRÁFICO 4

Publicidad en la contratación celebrada por cada una de las fundaciones (Miles de euros)



## CAPÍTULO 3

### La contratación de la Fundación Hospital Alcorcón

#### 3.1 Introducción.

En el presente Capítulo se recogen los resultados de la fiscalización de la contratación celebrada en los ejercicios 1999, 2000 y 2001 por la FHA. En sucesivos epígrafes se abordan las principales magnitudes que caracterizan dicha contratación, la normativa interna y los procedimientos empleados por la FHA en su actividad contractual y, por último, las principales incidencias que se han puesto de manifiesto en el análisis pormenorizado de sus expedientes de contratación.

#### 3.2 Principales magnitudes relativas a la contratación de la Fundación Hospital Alcorcón.

La fiscalización de los contratos celebrados por la FHA comprende los tres ejercicios a los que se extiende este Informe de Fiscalización, ya que su constitución y entrada en funcionamiento se remonta al año 1997. El análisis de esta contratación ha sido realizado por el equipo fiscalizador a partir de las relaciones certificadas por el Director Gerente de la FHA, comprensivas de la totalidad de la contratación celebrada y vigente durante el período fiscalizado<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Debe advertirse que las bases de datos aportadas presentan las siguientes deficiencias que hacen que los importes obtenidos no alcancen a la valoración total de la contratación realizada por la Fundación:

• En algunos casos el campo importe de la base aportada por la Fundación ha sido cumplimentado con importes unitarios asociados a consumos anuales (con-

El número e importe total, así como la naturaleza de los contratos celebrados por la Fundación, en cada uno de los ejercicios del periodo fiscalizado (1999-2001), se presentan en el cuadro n.º 1 siguiente:

CUADRO 1

**Número, importe y naturaleza total de la contratación celebrada por la FHA en los ejercicios 1999-2001 (euros)**

EJERCICIO	SERVICIOS		SUMINISTROS		OBRAS		OTROS		TOTAL	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
1999	12	1.376.043,21	1	-	1	252.425,02	18	32.437,36	32	1.660.905,59
2000	23	944.137,25	6	2.276.896,10	-	-	3	46.177,85	32	3.267.211,20
2001	14	555.148,49	15	1.986.493,67	-	-	11	209.130,95	40	2.750.773,11
TOTALES	49	2.875.328,95	22	4.263.389,77	1	252.425,02	32	287.746,16	104	7.678.889,90

Según puede observarse en el cuadro anterior, la Fundación ha celebrado durante el periodo fiscalizado un total de 104 contratos por un importe global de 7.678.889,90 euros (1.277.659.775 ptas). Durante los ejercicios 1999 y 2000 se han celebrado concretamente 32 contratos en cada uno de ellos, a pesar de lo cual el importe total derivado de las obligaciones resultantes de estos contratos se ha incrementado en el ejercicio 2000 en un 96,7% respecto del ejercicio anterior, ascendiendo este importe de 1.660.905,59 euros (276.351.438 ptas) en el ejercicio 1999 a 3.267.211,20 euros (543.618.203 ptas) en el 2000. Por su parte, en el ejercicio 2001 el número de contratos celebrados se elevó a 40 lo que supone, respecto del ejercicio anterior, un incremento del 25% en el número de contratos, mientras que por el contrario, el importe total derivado de estos contratos descendió hasta 2.750.773,11 euros (457.690.135 ptas), un 15,8% menos que el ejercicio anterior.

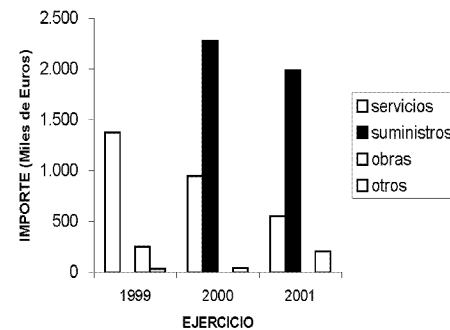
En cuanto a la naturaleza de estos contratos, el 47% del número total de contratos celebrados por la Fundación en el periodo fiscalizado corresponde a contratos de servicios (hasta un total de 49), mientras que el 30,7% se engloban dentro de la denominación de «otros» que incluye arrendamientos financieros, contratos de seguros o ensayos clínicos (32), y el 21% son contratos de suministros (22).

En cuanto al importe total de la contratación celebrada en cada uno de los ejercicios del periodo fiscalizado, a pesar de que el mayor número de contratos celebrados corresponde a la categoría de servicios, el porcentaje superior respecto del importe total de las obligaciones derivadas de estos contratos, un 55,5%

(4.263.389,96 euros), corresponde en cambio a los contratos de suministros, mientras que el 37,4% del importe total contratado (2.875.328,96 euros) corresponde a contratos de servicios y el resto, con valores similares, a contratos de obras y a contratos englobables en la mencionada categoría de «otros», con unos porcentajes de 3,3% (252.425,02 euros) y 3,7% (287.746,16 euros), respectivamente. El gráfico n.º 5 siguiente representa el importe total derivado de la contratación celebrada en cada uno de los ejercicios del periodo fiscalizado, distribuido de acuerdo con la distinta naturaleza de los contratos celebrados:

GRÁFICO 5

**Importe de los contratos celebrados por la FHA en cada uno de los ejercicios del periodo 1999-2001 según su naturaleza**



El equipo fiscalizador ha extendido su análisis a la totalidad de la contratación vigente en la FHA en cada uno de los ejercicios del periodo fiscalizado, analizando, de este modo, no solo los contratos celebrados en cada uno de esos años, sino también todos aquellos que

hubiesen producido sus efectos en cada ejercicio aunque hubiesen sido celebrados en años anteriores.

Considerando de modo global tanto la contratación celebrada como la vigente en cada uno de los ejercicios del periodo fiscalizado, se puede concluir que, a pesar de que en cuanto a número ha crecido el volu-

men de contratos, sin embargo, el importe total resultante de la contratación ha descendido. El cuadro n.º 2 siguiente presenta el número e importe de los contratos celebrados y vigentes, así como las cifras totales para cada uno de los ejercicios del periodo fiscalizado (1999-2001):

CUADRO 2

**Número e importe de los contratos celebrados y vigentes, para cada uno de los ejercicios del periodo fiscalizado**

EJERCICIO	CONTRATACIÓN CELEBRADA		CONTRATACIÓN VIGENTE		TOTAL CONTRATACIÓN	
	NÚMERO	IMPORTE	NÚMERO	IMPORTE	NÚMERO	IMPORTE
1999	32	1.660.905,59	30	16.696.823,51	62	18.357.729,10
2000	32	3.267.211,20	49	8.678.983,39	81	11.946.194,59
2001	40	2.750.773,11	46	5.608.134,36	86	8.358.907,47

Así, durante el ejercicio 1999 la Fundación certificó un total de 62 contratos, de los cuales 32 fueron celebrados en este ejercicio, mientras que 30 corresponden a ejercicios anteriores, pero que conservaron sus efectos en el ejercicio fiscalizado. El importe total de las obligaciones derivadas de estos 62 contratos ha ascendido a 18.357.729,11 euros (3.054.469.114 ptas).

En el ejercicio 2000 la Fundación certificó un total de 81 contratos, de ellos tan solo 32 han sido celebrados en este ejercicio correspondiendo los 49 restantes a ejercicios anteriores. El importe total de las obligaciones derivadas de estos 81 contratos ha sido de 11.946.194,59 euros (1.987.679.534 ptas).

En el ejercicio 2001 el total de contratos certificados por la Fundación asciende a 86, de los cuales 40 han

sido formalizados en el ejercicio 2001 mientras que los 46 restantes lo han sido en ejercicios anteriores extendiendo su vigencia a este ejercicio. El importe total de las obligaciones derivadas de estos 86 contratos es de 8.358.907,47 euros (1.390.807.046 ptas).

Como puede observarse, el importe total de las obligaciones derivadas de la contratación descendiendo ejercicio a ejercicio dentro del periodo fiscalizado, pasando de 8.358.907,47 euros en el año 1999 a únicamente 8,3 millones en el ejercicio 2001.

Los datos globales de la contratación de la FHA tanto a lo largo de los tres ejercicios fiscalizados como totales se presentan a los oportunos efectos comparativos en los gráficos n.º 6 y n.º 7 siguientes, referidos respectivamente al número y al importe de los contratos celebrados y vigentes en cada ejercicio:

GRÁFICO 6

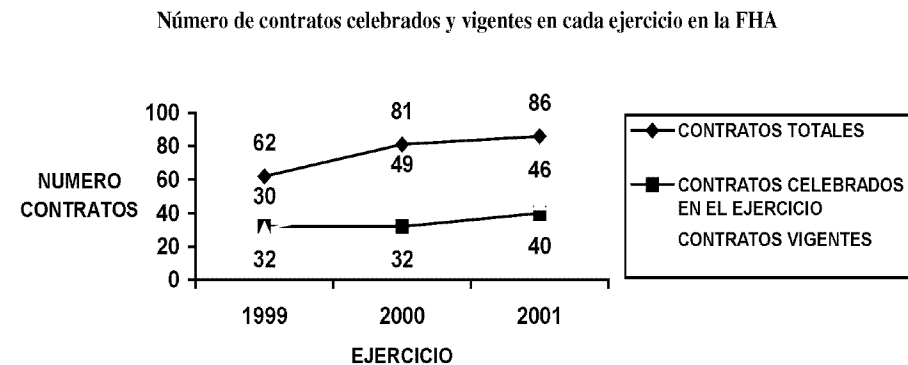
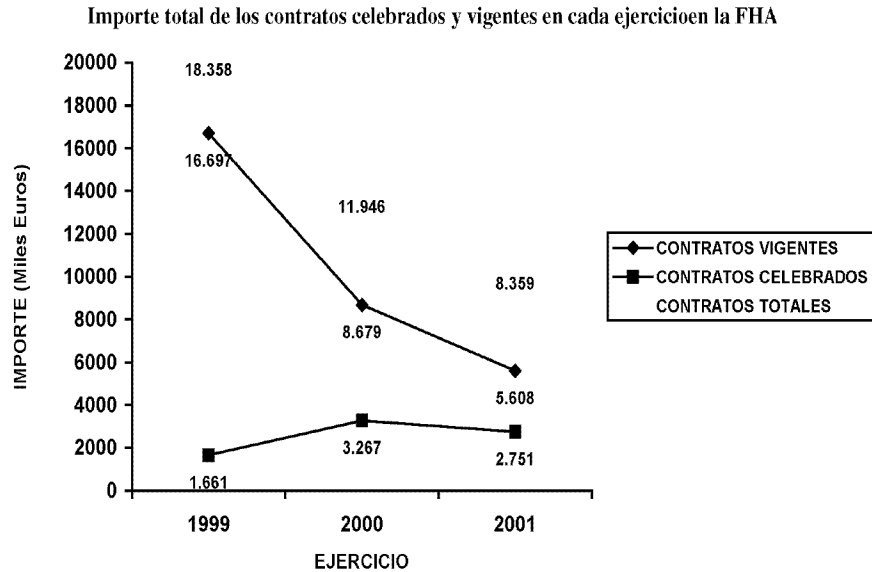


GRÁFICO 7



De este análisis global se desprende que, a pesar de que el número de contratos en vigor en cada uno de los ejercicios fiscalizados se incrementa, sin embargo, el importe total de las obligaciones derivadas de estos contratos desciende año a año muy significativamente, debido a que gran parte de ellos son contratos bancarios, de seguros o de arrendamiento de servicios con profesionales sanitarios, lo que determina que no hayan incidido de manera importante en la evolución del importe del gasto derivado de su contratación. En cambio, en los primeros ejercicios la celebración de los contratos de obras y de suministros encaminados a la puesta en funcionamiento del Hospital, aunque menores en número, resultan de importes muy elevados.

### 3.3 Normativa interna y procedimientos de contratación de la Fundación Hospital Alcorcón.

En el ejercicio de su función fiscalizadora el Tribunal de Cuentas ha requerido de la FHA la remisión de información acreditativa sobre los criterios de actuación, las normas de procedimiento, las delegaciones de funciones o los poderes que hubiesen sido efectuados por el Patronato de esa Fundación tanto en materia contractual como de ordenación de pagos y facturación.

En la documentación remitida por la FHA se acredita la existencia de poderes debidamente documentados en escritura pública y acordados por el Patronato, por los que se delegan, dentro de los límites estatutarios, algunas de las funciones del propio Patronato y del Director Gerente. También se han producido durante

este periodo nuevos nombramientos y revocaciones de poderes otorgados por el Patronato de la FHA y que se han acreditado mediante copias de las correspondientes escrituras públicas.

La FHA ha documentado la existencia de un «procedimiento de compras» aprobado por el Patronato de la propia Fundación en su sesión de 23 de julio de 1997 (Acta 6/97), donde se incluye un régimen de autorizaciones que varía en función de la cuantía de la compra que haya de realizarse, debiendo señalarse que, por la fecha del acuerdo del Patronato en el que se aprueba el procedimiento, las cifras figuran en pesetas: Así, hasta 6.010,12 euros (1.000.000 de pesetas) las compras las podrá autorizar el Director de Economía y Finanzas; entre 6.010,13 y 30.050,61 euros (1.000.001 y 5.000.000 de pesetas) deben autorizarse por el Director Gerente; entre 30.050,62 y 601.012,10 euros (5.000.001 y 100.000.000 de pesetas) las debe autorizar el Director Gerente pero a propuesta de la Mesa de Contratación; entre 601.012,11 y 901.518,16 euros (100.000.001 y 150.000.000 de pesetas) deben autorizarse además por un Vocal del Patronato; y en adquisiciones de importe superior a 901.518,16 euros (150.000.000 de pesetas) será indispensable la autorización del propio Patronato.

Este mismo procedimiento de compras aprobado por el Patronato atribuye al Director Gerente de la FHA la competencia para celebrar contratos de cuantía inferior a 30.050,61 euros (5.000.000 de pesetas) mediante la simple solicitud de una oferta, mientras que para contratos de cuantía superior a 30.050,62 euros (5.000.001 pesetas) ya exige la intervención de la Mesa de Contratación y la existencia de una oferta pública de

adquisición. Asimismo, en el acuerdo del Patronato en el que se aprobó este procedimiento de compras también se estableció la composición y funciones de la propia Mesa de Contratación.

El procedimiento concreta el régimen legal y estatutario de contratación de las compras efectuadas por la Fundación, exigiendo la intervención de la Mesa de Contratación y la existencia de una oferta pública de adquisición únicamente cuando se trate de compras de

cuantía superior a 30.050,61 euros (5.000.000 de pesetas), de acuerdo con la exigencia de sometimiento a los principios de concurrencia y publicidad que las Leyes (actual Ley de Fundaciones y Real Decreto 29/2000) y los Estatutos exigen para los contratos de cuantía superior a este importe.

En el cuadro n.º 3 siguiente se refleja el régimen de autorizaciones y propuestas previsto en el procedimiento de compras aprobado por la FHA:

CUADRO 3

### Régimen de autorizaciones y propuestas establecidas en el procedimiento de compras de la FHA

LIMITE IMPORTE COMPRA (ptas)	AUTORIZACIÓN	PROPUESTA
Hasta 1.000.000	Director Economía y Finanzas	No aplicable
Entre 1.000.001 y 5.000.000	Director Gerente	No aplicable
Entre 5.000.001 y 100.000.000	Director Gerente a propuesta de la Mesa	Mesa de Contratación
Entre 100.000.001 y 150.000.000	Vocal Patronato	Mesa de Contratación
Superior a 150.000.000	Patronato	Mesa de Contratación

Igualmente, la FHA ha aportado copia del Acta 11/00 de la sesión de su Patronato de 2 de noviembre de 2000, en la que se aprueba la adaptación de los Estatutos al Real Decreto 29/2000, de 14 de enero, sobre nuevas formas de gestión del Instituto Nacional de la Salud, de acuerdo con la propuesta presentada por el Director Gerente de la Fundación. Esta modificación había sido impuesta por la Disposición adicional novena del citado Real Decreto, de tal modo que los nuevos Estatutos vienen a recoger el régimen jurídico introducido por el Real Decreto 29/2000, con un contenido y estructura muy similares a los de los Estatutos de las Fundaciones Hospital Calahorra y Hospital Son Llatzer, que ya fueron aprobados con posterioridad a la entrada en vigor del nuevo régimen legal. Así, en materia contractual, como ya se había previsto desde la constitución de la Fundación, los nuevos Estatutos recogen el sometimiento de la actividad contractual de la FHA al Derecho civil y mercantil, si bien precisando que, en todo caso, en lo relativo a la contratación de obras, servicios y suministros, estarán sujetas a los principios de publicidad y concurrencia. La modificación actualiza también la cantidad que sirve de umbral para la aplicación de estos principios, al permitir exceptuar estos requisitos cuando se trate de contratos cuya cuantía sea inferior a 30.000 euros o a la que en cada momento se establezca en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas. Un análisis detallado de este régimen jurídico básico y del contenido de los Estatutos ya se ha recogido en el epígrafe 2.2 de este Informe.

### 3.4 Análisis particularizado de los expedientes de contratación de la Fundación Hospital Alcorcón.

En el ejercicio de su función fiscalizadora el Tribunal de Cuentas ha requerido la remisión de una relación certificada de todos los contratos celebrados en los tres ejercicios fiscalizados, así como copia compulsada de la totalidad de los expedientes de contratación tramitados (incluyendo el contrato, autorizaciones y demás actuaciones anteriores y posteriores hasta su terminación). A continuación, se recogen agrupados por razón de la materia los aspectos más destacables que resultan del análisis de la totalidad de los expedientes de contratación remitidos por la FHA:

#### 3.4.1 Observaciones relativas a la publicidad y concurrencia.

- En el análisis efectuado de la contratación de la FHA se ha comprobado que el cumplimiento de los requisitos de publicidad y concurrencia durante los ejercicios fiscalizados ha sido insuficiente y mejorable, a pesar de que, con carácter general, se han publicado ofertas en el Boletín Oficial del Estado y se ha promovido la concurrencia. En concreto, en cuanto al requisito de la concurrencia, la Fundación afirma en alguno de sus escritos remitidos a este Tribunal de Cuentas que «el campo concurrencia no es aplicable, pues la Fundación está sometida a un régimen mercantil», lo que resulta claramente inexacto si se tiene en cuenta el régimen jurídico expuesto, en concreto el artículo 43.1 del Real Decreto 29/2000, según el cual «las fundaciones



ajustarán su actividad contractual al derecho civil y mercantil y estarán sujetas a los principios de publicidad y concurrencia salvo en los casos no exigidos en la legislación sobre contratos de las Administraciones Públicas»<sup>7</sup>.

En cuanto al requisito de la publicidad, se cumple de manera muy parcial a través del Boletín Oficial del Estado u otros diarios oficiales. En concreto de los 32 contratos celebrados en el ejercicio 1999 han sido objeto de publicación en alguno de los diarios oficiales únicamente 9 contratos; de los 32 celebrados en el ejercicio 2000 únicamente han sido objeto de publicidad 7, y de los 40 celebrados en el ejercicio 2001 han sido objeto de publicidad 18. En todos los casos la publicidad se ha realizado en el Boletín Oficial del Estado y no se han respetado en determinados contratos los límites legales y estatutarios (por ejemplo el contrato celebrado el 2 de enero de 2001 para contratar un seguro de responsabilidad civil general que ha supuesto un gasto de 147.646,77 euros (24.566.355 pesetas), no ha sido objeto de publicidad alguna). Por otro lado, el Real Decreto 29/2000 al desarrollar el régimen jurídico y de contratación de este tipo de Fundaciones ha precisado en el artículo 43.2 el contenido de los principios de publicidad y concurrencia al establecer que «dichos principios se materializarán en la obligación de publicar un anuncio, al menos, en un periódico de ámbito estatal y en otro local, y en la concesión de un plazo mínimo de diez días para la presentación de ofertas, a contar desde la fecha del anuncio», obligaciones ambas que, con carácter general, han sido incumplidas por la FHA<sup>8</sup>.

### 3.4.2 Observaciones relativas a los procedimientos de adjudicación.

- En los pliegos que sirven de base para la celebración de los contratos se contienen prescripciones técnicas detalladas, describiendo las características del contrato a realizar y se incorporan criterios de adjudicación, aunque en algunos casos se han utilizado criterios de adjudicación imprecisos, no evaluables ni baremados, lo que ha introducido un gran margen de discrecionalidad en la posterior adjudicación. Normalmente la valoración de las ofertas ha ido precedida de un denominado «informe del responsable», siendo este último un órgano variable, generalmente un director de división, especialista por razón de la materia, aunque se carece de unas pautas de actuación objetivas y del adecuado control de su valoración, si se han remitido a este Tri-

bunal copias de estos informes recomendando la adjudicación a uno o varios licitadores determinados.

La selección definitiva del adjudicatario se realiza por la Mesa de Contratación, que desempeña de este modo una importante función de garantía de la transparencia y del acierto de la decisión, así como comprueba que se ajusta a los criterios y al procedimiento establecido por el órgano de gobierno de la Fundación, es decir, por el Patronato. Por regla general la Mesa interviene en todos los procedimientos de contratación, de igual modo que todos los contratos formalizados lo han sido por el Director Gerente con aquellos licitadores previamente seleccionados por la Mesa.

A título de ejemplo de estas prácticas se puede citar el contrato de servicios para la gestión logística de los suministros, en el que se realiza una oferta pública de adquisición que contiene criterios muy generales de valoración, se estudian las ofertas presentadas por cuatro empresas, se emite informe interno por el Director Económico Financiero a la Mesa de contratación recomendando la contratación de una de ellas, posteriormente la Mesa de Contratación selecciona esa oferta y eleva el expediente al Director Gerente para su aprobación y firma; el contrato de Gestión integral de la Central de Esterilización, de prestación del servicio de esterilización de material sanitario y de suministro de material fungible estéril, en el que también se realiza una oferta pública, se estudian las ofertas presentadas por cuatro empresas, se emite informe interno por el Director de Operaciones a la Mesa de Contratación recomendando la contratación de una de ellas, la Mesa de Contratación selecciona esa oferta y eleva el expediente al Director Gerente para su aprobación y firma; el contrato de mantenimiento integral y conducción de los equipos e instalaciones electromédicos de la FHA, donde igualmente se emite informe interno de la Subdirectora de la División de Hostelería a la Mesa de Contratación recomendando la contratación de una de las ofertas, la Mesa de Contratación selecciona esa oferta y eleva el expediente al Director Gerente para su firma; el contrato de explotación del servicio de aparcamiento, en el que se estudian las ofertas presentadas por dos empresas, se emite informe interno del Director de la División de Hostelería al Director Gerente (informe que debió dirigirse a la Mesa de contratación) recomendando la contratación de una de ellas, la Mesa de Contratación selecciona esa oferta y eleva el expediente al Director Gerente para su aprobación y firma. En determinados expedientes no consta la existencia de informes internos pero siempre interviene la Mesa de contratación, pudiendo citarse por ejemplo el contrato explotación del servicio de máquinas de autoventa o del servicio de cafetería de público.

- Se ha detectado que existen expedientes de contratación en los que la Mesa selecciona al contratista fijando condiciones distintas a las de la oferta presentada por éste. Así por ejemplo, en la contratación del

servicio de cafetería para el público existe una mejora de la oferta de la empresa que resulta adjudicataria y que se tiene en cuenta en la selección, aunque dicha mejora está fechada con posterioridad a la celebración de la Mesa. También existen expedientes de contratación en los que las condiciones de la oferta seleccionada por la Mesa de Contratación se han modificado después, al aprobar el contrato el órgano de contratación (generalmente el Director Gerente) y, por lo tanto, las condiciones valoradas por la Mesa son distintas de las condiciones que definitivamente se han incorporado al contrato, como es el caso de la contratación de la explotación del servicio de aparcamiento, donde las condiciones económicas o el canon incluido en la oferta de la empresa que sirve de base para su selección resultan más favorables que las que finalmente aprueba la Mesa de Contratación y, a su vez, éstas también son diferentes de las que finalmente se incorporan al contrato que firma el Director Gerente: las condiciones iniciales de la oferta eran 4.507,59 euros (750.000 ptas./mes el primer año, 6.010,12 euros (1.000.000 ptas./mes el segundo, 7.512,65 euros (1.250.000 ptas.) el tercero, 9.015,18 euros (1.500.000 ptas.) el cuarto y la subida de IPC los siguientes. Las condiciones aprobadas por la Mesa de Contratación fueron 6.010,12 euros (1.000.000 de ptas./mes el primer año con revisión anual según la subida de IPC los años siguientes, mientras que las condiciones firmadas fueron 3.005,06 euros (500.000 ptas./mes el primer año, 6.010,12 euros (1.000.000 ptas./mes el segundo y actualización con la subida de IPC los siguientes.

### 3.4.3 Observaciones relativas al contenido y uniformidad de los expedientes de contratación.

- Mientras en determinados expedientes de contratación de la FHA se ha exigido la constitución de garantía a los contratistas, en otros no ha ocurrido así, sin que este Tribunal tenga constancia de la existencia de un criterio uniforme en cuanto a su exigencia ni en cuanto a la cuantía o el modo de llevar a cabo su prestación. Así, en la contratación del mantenimiento y conducción de las instalaciones se ha previsto que el contratista aporte un aval bancario por un importe igual al 4% de la facturación fija anual, como garantía de las obligaciones y responsabilidades por él contraídas durante el período de vigencia del contrato y cuatro meses más; en la contratación del suministro de oxígeno, nitrógeno, protóxido de nitrógeno y gases especiales se ha previsto que el contratista aporte aval bancario por un importe igual al 8% de la facturación fija anual; en la contratación de la gestión integral de residuos generales, biosanitarios y citostáticos se ha previsto una fianza por importe de 3.606,07 euros (600.000 pesetas); en la contratación de los servicios de vigilancia y segu-

ridad también aval bancario por un importe igual al 4% de la facturación fija anual, etc<sup>9</sup>.

- De igual modo, en algunos expedientes de contratación de la FHA se ha detallado un régimen sancionador o establecido previsiones precisas para el caso de incumplimiento de sus obligaciones contractuales por el adjudicatario o se ha exigido la contratación de una Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil General, mientras que en otros expedientes no se han recogido estas cuestiones, sin que se haya mantenido a este respecto ninguna pauta común o criterio uniforme. Entre los expedientes de contratación en los que se han previsto esta clase de garantías pueden destacarse los siguientes: En la contratación de los servicios de vigilancia y seguridad se ha previsto que las faltas graves que pueda cometer la empresa durante los 12 meses de vigencia del contrato, se sancionarán según un sistema de penalizaciones en función del porcentaje de la facturación anual correspondiente (primera falta grave 1%, segunda falta grave 2%, tercera falta grave 5%), al tiempo que la empresa se obliga a obtener una póliza de Seguro de Responsabilidad civil general, que cubra los posibles riesgos que asuma bajo contrato frente al cliente o frente a terceros con un límite de cobertura por dicha póliza no inferior a 3.005.060,52 euros (500 millones de pesetas) por siniestro; en la contratación del servicio de mantenimiento de ascensores y escaleras mecánicas se han previsto penalizaciones para el supuesto de que la prestación de los servicios concretos incluidos en un anexo sean realizados deficientemente o de forma incompleta (primera anomalía 3.621,73 euros (602.605 pesetas), segunda este importe se multiplicará por 3 y tercera y sucesivas, se multiplicará por 5). Si por el contrario fuera calificada como «mal» realizado o como no realizado se sancionará la primera vez con el 250% del importe que corresponda a una semana de prestación fijado en este contrato; la segunda vez este importe se multiplicará por 3; y en un tercer caso y sucesivos, se multiplicara por 5), de igual modo que el adjudicatario también se obliga a obtener una póliza de seguro de responsabilidad civil general, que cubra los posibles riesgos que asuma bajo contrato frente a la Fundación o a terceros con un límite de cobertura por dicha póliza, no inferior a 1.803.036,31 euros (300 millones de pesetas) por siniestro.

- De un modo similar a lo acabado de exponer, en determinados contratos de la FHA se ha incluido una cláusula específica para la aplicación de la revisión de precios en unos casos y no en otros, sin que se desprenda de la documentación remitida a este Tribunal la existencia de un criterio que justifique esta disparidad. En la mayoría de los contratos de larga duración o en aquellos que contemplan la posibilidad de prórroga se

<sup>7</sup> En sus alegaciones la FHA aclara que esta afirmación «no pretende indicar que la FHA no se considera sujeta, en general, al principio de concurrencia», puesto que se realizó en un contexto determinado, en concreto en relación con la procedencia o no de la aplicación a su contratación de los diferentes sistemas de promoción de la concurrencia sugeridos por este Tribunal de Cuentas en sus escritos.

<sup>8</sup> En sus alegaciones la FHA informa de su intención de aplicar «en lo sucesivo» la recomendación de este Tribunal relativa a la obligatoriedad del régimen contenido en el artículo 43.2 del Real Decreto 29/2000.

<sup>9</sup> En sus alegaciones la FHA informa a este Tribunal de Cuentas de que actualmente ha sido corregida «la disparidad en los importes de las garantías exigidas», expuesta en el Informe, mediante la aplicación de un importe del 4% de forma uniforme.

incluye también una cláusula de revisión de precios en la que se estipula una variación al alza de los precios en función del IPC, aunque también existen otras posibles previsiones a este respecto. Así por ejemplo, en el contrato para la prestación de los servicios de limpieza, mantenimiento, conservación, recogida y evacuación de basuras, tanto del Hospital como de la zona ajardinada se ha previsto que en caso de prórroga del contrato, se renegociarán los precios entre las partes. También en las cláusulas de los contratos se suele prever la posibilidad de que tenga lugar la aplicación de prórrogas y tampoco en este caso se sigue un criterio uniforme: mientras que en algunos contratos se han previsto prórrogas tácitas que actúan de forma automática (como es el caso del contrato de integración, puesta en marcha y mantenimiento de servicios informáticos, o del contrato de gestión logística de suministros, etc), en el contrato de eliminación de restos patológicos solo se admite la posibilidad de prórroga condicionada inexcusablemente a la comunicación, que deberá realizarse con dos meses de antelación, al menos, a la finalización del contrato o de alguna de sus prórrogas y a los precios que regirán en el año siguiente que deberán ser expresamente aceptados por la Fundación. Por contra, el contrato de prestación de asistencia técnica de auditoría a la Jefatura de Mantenimiento de la Fundación se extinguirá una vez llegado el plazo de su vencimiento, no siendo prorrogable en ningún caso, etc.

• En algunos contratos se ha exigido a los contratistas adjudicatarios la aportación de certificados de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y de la Tesorería General de la Seguridad Social que acrediten que están al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y con la Seguridad Social. Esta práctica que es habitual en la contratación administrativa resulta, sin embargo, poco frecuente en la contratación de las Fundaciones del Sector público. Por ejemplo, en el contrato para la prestación del servicio de logística del almacén, alquiler, tratamiento, desinfección e higienización de ropa sanitaria a favor de la FHA, el adjudicatario deberá presentar, con anterioridad a la firma del contrato, y con carácter anual con posterioridad a la firma del mismo, dichas certificaciones de estar al corriente de pago en sus obligaciones con la Seguridad Social, así como de los tributos que le afecten<sup>10</sup>.

• Por otra parte, se han recibido copias de certificaciones de Acuerdos de la Mesa de contratación en los que se hace referencia a la selección de varios contratistas en una misma sesión, al tiempo que se han remitido las oportunas propuestas seleccionando a los adjudicatarios de diversos contratos para su posterior aprobación y firma por el Director Gerente. Sin embargo, esos contratos cuya adjudicación ha sido propuesta

por la Mesa de Contratación no sólo no se han incorporado a las relaciones certificadas de contratos sino que ni siquiera figuran entre la documentación que se ha remitido a este Tribunal de Cuentas, ni existe constancia por ningún otro medio documental de su celebración.

• En algunos expedientes de contratación de la Fundación se ha incluido una cláusula de sumisión expresa para resolver los conflictos y cuantas discrepancias puedan surgir en la interpretación y cumplimiento del contrato a los Juzgados y Tribunales de Madrid (como ocurre por ejemplo en el contrato para la prestación de los servicios de limpieza, mantenimiento, conservación, recogida y evacuación de basuras del hospital y de la zona ajardinada). En otros casos en cambio se ha sometido a arbitraje todo litigio que pueda surgir del contrato, siendo este el supuesto del contrato de suministro de energía eléctrica donde las partes han hecho constar expresamente que todo litigio, discrepancia, cuestión o reclamación resultantes de la ejecución o interpretación del contrato o relacionados con él, directa o indirectamente, se resolverán definitivamente mediante arbitraje en el marco del Servicio de Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Madrid, de igual modo que se han comprometido a cumplir el laudo arbitral que se dicte. Asimismo, en algunos contratos se ha incluido una cláusula por la que se exceptúa expresamente la posibilidad de subcontratación y/o cesión del contrato sin que tampoco haya existido un criterio general al respecto. Así por ejemplo, en el caso del contrato de prestación de asistencia técnica de auditoría a la jefatura de mantenimiento de la Fundación se ha previsto que el adjudicatario no podrá ceder a terceros los derechos derivados del contrato, ni subcontratar total o parcialmente su realización, sin obtener previamente autorización para ello de la Fundación, con identificación expresa de las partes de la auditoría a realizar que se subcontratan y de las circunstancias del subcontratista y siempre que la normativa aplicable a esos trabajos permita realizar la cesión y/o subcontratación.

• Por último, este Tribunal ha comprobado que la mayoría de los expedientes de contratación aportados resultan incompletos, debido principalmente a que no incorporan los documentos correspondientes a la fase de ejecución de los contratos.

## CAPÍTULO 4

### La contratación de la Fundación Hospital Manacor

#### 4.1 Introducción.

En el presente Capítulo se recogen los resultados de la fiscalización de la contratación celebrada en los ejercicios 1999, 2000 y 2001 por la FHM. En sucesivos epígrafes se abordan las principales magnitudes que

caracterizan dicha contratación, la normativa interna y los procedimientos empleados por la FHM en su actividad contractual y, por último, las principales incidencias que se han puesto de manifiesto en el análisis por-mentorizado de los expedientes de contratación.

#### 4.2 Principales magnitudes relativas a la contratación de la Fundación Hospital Manacor.

La fiscalización de los contratos celebrados por la FHM comprende los tres ejercicios a los que se

extiende este Informe de Fiscalización, puesto que su entrada en funcionamiento se produjo en el ejercicio 1997. El análisis de esta contratación ha sido realizado por el equipo fiscalizador a partir de las relaciones certificadas y expedientes de contratación remitidos a este Tribunal por el Director Gerente de la Fundación<sup>11</sup>.

El número e importe, así como la naturaleza de los contratos celebrados por la Fundación, en cada uno de los ejercicios del periodo fiscalizado (1999-2001), se presentan en el cuadro n.º 4 siguiente:

CUADRO 4

#### Número, importe y naturaleza total de la contratación celebrada por la FHM en los ejercicios del período 1999-2001. (Importes en euros)

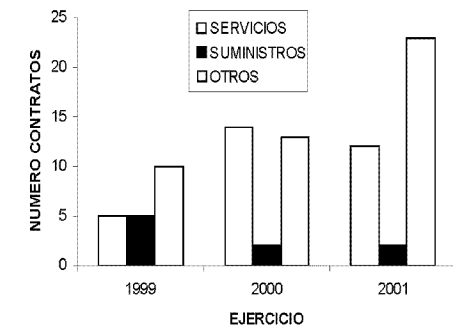
EJERCICIO	SERVICIOS		SUMINISTROS		OBRAS		OTROS		TOTAL	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
1999	5	301.994,30	5	227.343,42	-	-	10	70.190,76	20	599.528,48
2000	14	920.409,39	2	114.192,30	-	-	13	46.466,07	29	1.081.067,76
2001	12	599.705,91	2	34.484,91	-	-	23	199.325,38	37	833.516,20
TOTALES	31	1.822.109,60	9	376.020,63	-	-	46	315.982,21	86	2.514.112,44

Como puede observarse en el cuadro anterior, la Fundación ha celebrado durante el periodo fiscalizado un total de 86 contratos por un importe total de 2.514.112,44 euros (138.685.428 ptas). El número de contratos celebrados en cada uno de los ejercicios del periodo ha ido incrementándose de manera progresiva. Sin embargo, el importe de las obligaciones derivadas de estos contratos ha descendido en el último ejercicio del periodo fiscalizado, debido a que gran parte del incremento experimentado en el número de contratos celebrados tiene su origen en la formalización de contratos bancarios de depósitos, que, en principio, no suponen ni gasto ni ingreso para la Fundación, no afectando, de este modo, al importe total derivado de la contratación. Así, en el ejercicio 2001 el importe total de la contratación celebrada por la Fundación ha descendido un 22,9% respecto del ejercicio anterior, disminuyendo de un importe total de 1.081.067,76 euros (179.874.539 ptas) en el 2000 a 833.516,20 euros (138.685.428 ptas) en el ejercicio 2001.

En cuanto al análisis de la naturaleza de estos contratos, el 53% del número total de contratos celebrados en el periodo fiscalizado (46 en total) corresponde a contratos calificados por la Fundación dentro de la categoría de «Otros» (en la que se incluyen arrendamientos financieros, ensayos clínicos, contratos de seguros, etc.), en el 36% de los casos su naturaleza es la de contratos de servicios (31) y el 10,5% restante son contratos de suministros (9). El gráfico n.º 8 siguiente presenta la distribución por naturalezas de la contratación celebrada en cada ejercicio del periodo fiscalizado.

GRÁFICO 8

#### Número y naturaleza de los contratos celebrados por la FHM en cada uno de los ejercicios (período 1999-2001)



En cuanto al importe total de la contratación celebrada en cada uno de los ejercicios del periodo fiscalizado, el mayor número de contratos corresponden a la categoría de «Otros». Sin embargo, el porcentaje mayor considerado sobre el importe total de las obligaciones derivadas del total de la contratación celebrada por la

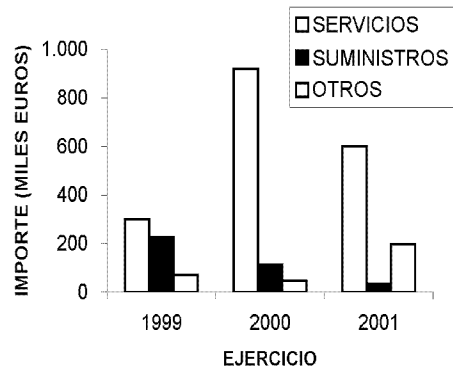
<sup>11</sup> En el análisis de estas bases de datos se ha detectado que el campo importe de algunos registros correspondientes concretamente a contratos de servicios presenta valor cero. En estos casos los registros han sido tenidos en consideración en cuanto al análisis del número de contratos celebrados, pese a lo cual los importes obtenidos no alcanzan la valoración total de la contratación realizada por la Fundación.

<sup>10</sup> Según informa la FHA en sus alegaciones al Anteproyecto de Informe, en todas las contrataciones efectuadas durante el ejercicio 2003 se ha reclamado de los adjudicatarios la acreditación del cumplimiento de sus obligaciones fiscales y con la Seguridad Social.

Fundación, un 72,5% (1.822.109,60 euros) corresponde a contratos de servicios, mientras que el 14,9% (376.020,63 euros) de este importe corresponde a contratos de suministros, y el menor porcentaje, tan solo un 12,6% (3.515.982,21 euros) son contratos calificados como «Otros». El gráfico n.º 9 siguiente representa el importe derivado de la contratación celebrada en cada uno de los ejercicios del periodo fiscalizado, distribuido de acuerdo con su naturaleza, pudiendo observarse en él la relevancia de la contratación de servicios y como va disminuyendo anualmente la de suministros:

GRÁFICO 9

Importe de los contratos celebrados por la FHM en cada uno de los ejercicios (periodo 1999-2001)



El equipo fiscalizador ha extendido también este análisis cuantitativo a la contratación vigente en la FHM en cada uno de los ejercicios del periodo fiscalizado, analizando, de este modo, no sólo los contratos celebrados en cada uno de esos años, sino también todos los que hubiesen producido efectos en cada uno

de ellos aunque se hubieran celebrado en los anteriores. El número e importe de los contratos que no se han celebrado en el mismo ejercicio pero han estado vigentes en cada uno de los ejercicios fiscalizados, se presentan en el cuadro n.º 5 siguiente:

CUADRO 5

Número e importe total de los contratos vigentes en cada uno de los ejercicios del periodo 1999-2001 (Importes en euros)

Ejercicio	Número contratos (vigentes)	Importe total
1999	63	3.949.966,19
2000	61	4.169.902,97
2001	72	4.577.093,78

Como puede observarse en el cuadro anterior, el importe de las obligaciones derivadas de los contratos que conservan su vigencia en cada uno de los ejercicios del periodo fiscalizado se incrementa año a año.

Por último, considerando de modo global tanto la contratación celebrada como la vigente en cada uno de los ejercicios del periodo fiscalizado, se puede concluir que, el número de contratos, tanto celebrados como vigentes en cada uno de los ejercicios del periodo 1999-2001 se ha incrementado de manera progresiva y constante, mientras que el importe de las obligaciones derivadas de esta contratación, según se ha mencionado, sólo lo ha hecho en la contratación vigente, debido, en gran medida, a que gran parte de los contratos se han ido renovando y extendiendo su vigencia a ejercicios posteriores. El cuadro n.º 6 siguiente presenta el número e importe de los contratos celebrados y vigentes, así como las cifras totales para cada uno de los ejercicios del periodo fiscalizado (1999-2001):

CUADRO 6

Número e importe de los contratos celebrados, vigentes y totales de la FHM en cada uno de los ejercicios del periodo 1999-2001. (Importes en euros)

EJERCICIO	CONTRATACIÓN CELEBRADA		CONTRATACIÓN VIGENTE		TOTAL CONTRATACIÓN	
	NÚMERO	IMPORTE	NÚMERO	IMPORTE	NÚMERO	IMPORTE
1999	20	599.528,48	63	3.949.966,19	83	4.549.494,67
2000	29	1.081.067,76	61	4.169.902,97	90	5.250.970,73
2001	37	833.516,20	72	4.577.093,78	109	5.410.609,98

Así, durante el ejercicio 1999 la Fundación certificó la existencia de un total de 83 contratos, de los cuales 20 fueron celebrados en este ejercicio, mientras que 63 correspondían a contratos celebrados en ejercicios anteriores, pero que conservaron su vigencia en el ejercicio fiscalizado.

El importe total de las obligaciones derivadas de estos 83 contratos, según puede observarse en el cuadro anterior, ha ascendido a 4.549.494,67 euros (756.972.221 ptas.).

En el ejercicio 2000 la Fundación certificó la existencia de 90 contratos, de ellos tan solo 29 han sido

celebrados en este ejercicio correspondiendo los 61 restantes a ejercicios anteriores y que extendieron su vigencia al ejercicio fiscalizado. El importe total de las obligaciones derivadas de estos 90 contratos ha sido 5.250.970,73 euros (873.688.015 ptas.).

En el ejercicio 2001 el total de contratos certificados por la Fundación asciende a 109, de los cuales 37 han sido formalizados en el ejercicio y los 72 restantes lo han sido en ejercicios anteriores. El importe total de las

obligaciones derivadas de estos 109 contratos es 5.410.609,98 euros (900.249.754 ptas.).

Los datos globales de la contratación de la FHM tanto a lo largo de los tres ejercicios fiscalizados como globalmente se presentan a los oportunos efectos comparativos en los gráficos n.º 10 y n.º 11 siguientes, referidos respectivamente al número y al importe de los contratos celebrados y vigentes en cada ejercicio:

GRÁFICO 10

Número de contratos celebrados y vigentes en cada ejercicio del periodo 1999-2001 en la FHM

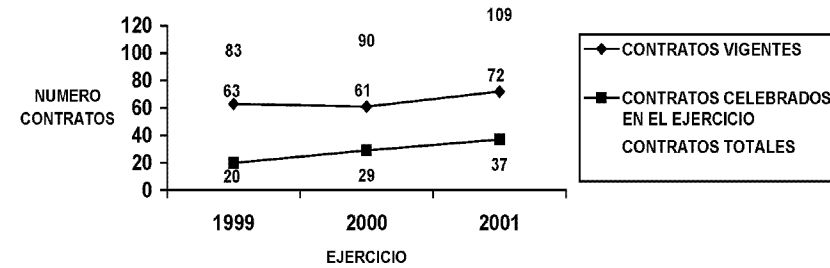
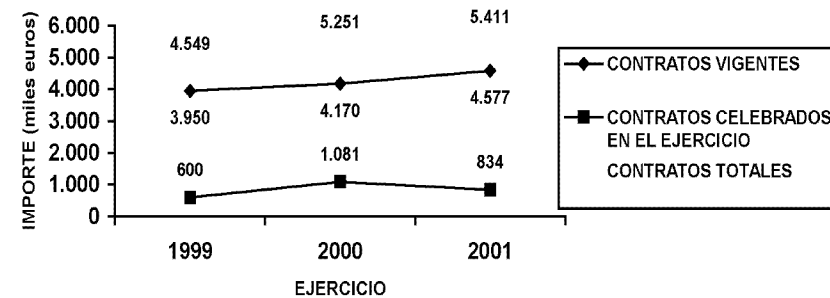


GRÁFICO 11

Importe total de los contratos celebrados y vigentes en cada ejercicio del periodo 1999-2001 en la FHM



De este análisis global se desprende que se ha incrementado anualmente durante el periodo fiscalizado el importe de las obligaciones derivadas de la contratación de la FHM, debido, a su vez, al aumento de la contratación vigente en cada año y a que gran parte de los contratos se han ido renovando y extendiendo su vigencia a ejercicios posteriores.

4.3 Normativa interna y procedimientos de contratación de la Fundación Hospital Manacor.

En el ejercicio de su función fiscalizadora el Tribunal de Cuentas ha requerido de la FHM, la remisión de información acreditativa sobre los criterios de actua-

ción, las normas de procedimiento, las delegaciones de funciones o los apoderamientos que hubiesen sido efectuados por el Patronato de esa Fundación tanto en materia contractual como de ordenación de pagos y facturación.

La FHM no ha remitido documentación que acredite la existencia de un procedimiento de compras normalizado, más allá del sometimiento general al régimen legal y estatutario de contratación en las compras efectuadas por la Fundación. De acuerdo con la documentación remitida por la FHM han quedado acreditados, mediante copias de las correspondientes escrituras públicas y de los acuerdos del Patronato, los nombramientos de distintos cargos de la Fundación, las revoca-

ciones y renovaciones de los poderes otorgados, así como las delegaciones de funciones en materia de contratación que se han producido durante este periodo. Estos apoderamientos y delegaciones de funciones respetan en todo caso los límites legales y estatutarios. En concreto, en materia contractual se han delegado funciones, a favor del Director Gerente, al tiempo que se han conferido facultades para su ejercicio conjunto (mancomunado o solidario) entre el propio Director Gerente y el Director Económico-Financiero de la Fundación, en unas cuantías y con unas condiciones que se han ido modificando en distintos acuerdos adoptados por el Patronato a lo largo del periodo fiscalizado.

Entre la documentación remitida en esta materia, la FHM ha aportado copia del Acta nº 16 de la sesión de su Patronato celebrada el día 20 de julio de 2000, en la que dicho órgano acuerda aceptar como documento de trabajo la «propuesta de adaptación de los Estatutos al Real Decreto 29/2000» presentada a tal efecto, a fin de realizar, en la próxima sesión del órgano de gobierno, la aprobación definitiva de la nueva redacción de los Estatutos de la Fundación, con la consiguiente fijación de un cronograma para la implantación de los cambios adoptados. Posteriormente, en la sesión celebrada el día 19 de septiembre de 2000 reflejada en el Acta nº 17, el Patronato ha aprobado la modificación de los Estatutos así como la remisión de una copia de la modificación efectuada al Protectorado de la Fundación. También se ha aportado la comunicación del Protectorado, fechada el 11 de enero de 2001, remitida a la Fundación como contestación a la comunicación de modificación de los Estatutos, en la que se acepta y sanciona la validez de la modificación estatutaria efectuada.

La elevación a escritura pública de los nuevos Estatutos, llevada a cabo con fecha 8 de marzo de 2001, es posterior a su conocimiento y aceptación por el Protectorado de la Fundación. Además, al ser una modificación que viene impuesta por la Disposición adicional novena del Real Decreto 29/2000, de 14 de enero, sobre nuevas formas de gestión del Instituto Nacional de la Salud, debe entenderse que no precisa autorización mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, por lo que la tramitación y aprobación de la modificación estatutaria se puede considerar correcta.

El contenido de los nuevos Estatutos viene a recoger el régimen jurídico introducido por el citado Real Decreto 29/2000, con un contenido y una estructura muy similares a los de los Estatutos de las Fundaciones Hospital Calahorra y Hospital Son Llatzer, que ya fueron aprobados después de la entrada en vigor del nuevo régimen legal de este tipo de entidades. Así, en materia contractual, como ya se había previsto desde la constitución de la Fundación, el nuevo artículo 31.4 de los Estatutos recoge el sometimiento de la actividad contractual de la FHM, en este ámbito concreto, al Derecho civil y mercantil, si bien en todo caso, en lo relativo a la contratación de obras, servicios y suministros, se dispone que estarán sujetas a los principios de publi-

dad y concurrencia. La modificación actualiza también la cantidad que sirve de umbral para la aplicación de estos principios, al tiempo que permite exceptuar estos requisitos cuando se trate de contratos cuya cuantía sea inferior a 30.000 euros o a la que en cada momento se establezca en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas. Un análisis detallado del régimen jurídico básico y del contenido de los Estatutos ya se ha efectuado en el epígrafe 2.2 de este Informe.

#### 4.4 Análisis particularizado de los expedientes de contratación de la Fundación Hospital Manacor.

En el ejercicio de su función fiscalizadora el Tribunal de Cuentas ha requerido de la FHM la remisión de una relación certificada de todos los contratos celebrados en los tres ejercicios fiscalizados, así como copia compulsada de la totalidad de los expedientes de contratación tramitados (incluyendo el propio contrato, autorizaciones y demás actuaciones anteriores y posteriores hasta su terminación). A continuación, se exponen debidamente agrupados los aspectos más destacables que resultan del análisis de los expedientes de contratación remitidos por la FHM:

##### 4.4.1 Observaciones relativas a la publicidad y concurrencia.

- En el análisis de la contratación de la FHM este Tribunal ha podido comprobar el cumplimiento de los requisitos de publicidad y concurrencia que resultan exigibles, tanto por sus propios Estatutos, como por la normativa que contiene su régimen jurídico regulador, principalmente el Real Decreto 29/2000, de 14 de enero, sobre nuevas formas de gestión del Instituto Nacional de la Salud. Con carácter general en la contratación de la FHM se han realizado ofertas públicas de contratación que se han publicado mediante anuncios en prensa, para la tramitación de concursos, cuando se ha tratado de la adjudicación de contratos de cuantía superior a 12.020 euros (2 millones de pesetas). En cambio, para la adjudicación de contratos de cuantía inferior a dicha cantidad se ha utilizado en ocasiones un procedimiento similar al de la contratación menor en el ámbito administrativo, buscando la concurrencia de ofertas de varias empresas para mejorar las condiciones de la contratación mientras que en otras ocasiones se han adjudicado esos contratos de manera directa a una empresa determinada. La contratación de los servicios de profesionales sanitarios siempre se ha llevado a cabo de manera directa, especificando la propia FHM en todos los casos que la contratación se ha regido por los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, aunque la forma concreta de articular la aplicación de estos principios no se ha justificado en ningún caso.

De este análisis se puede concluir que, del total de los contratos celebrados en cada uno de los ejercicios del periodo fiscalizado (1999-2001) que asciende res-

pectivamente a 20, 29, y 37 contratos, han sido objeto del correspondiente concurso y de publicidad en prensa 9 contratos en el ejercicio 1999, 6 en el ejercicio 2000 y únicamente 5 contratos en el 2001.

- Las ofertas públicas de contratación y la publicidad de los concursos celebrados por la FHM se han realizado mediante anuncios en prensa, si bien en algunas ocasiones se ha realizado solo a través de la prensa local (como los casos del concurso para la instalación de una carpa para albergar la Millennium Conference o la contratación del servicio de jardinería). A partir de la entrada en vigor del citado Real Decreto 29/2000 se ha precisado en su artículo 43.2 como debe entenderse cumplida la exigencia de publicidad, al afirmarse que

#### CUADRO 7

##### Número, importe y naturaleza total de los contratos celebrados por la FHM, con y sin publicidad y concurrencia. (Periodo 1999-2001). (Euros)

NATURALEZA	CONCURSO				CONTRATACIÓN DIRECTA		TOTAL	
	PRENSA		SIN PUBLICIDAD		SIN PUBLICIDAD		Número	Importe
	Número	Importe	Número	Importe	Número	Importe		
SERVICIOS	9	1.719.336,00	-	-	22	102.773,59	31	1.822.109,59
SUMINISTROS	9	376.020,63	-	-	-	-	9	376.020,63
OBRAS	-	-	-	-	-	-	-	-
OTROS	2	2.755,64	-	-	44	313.226,57	46	315.982,21
TOTAL	20	2.098.112,27	-	-	66	416.000,16	86	2.514.112,43

##### 4.4.2 Observaciones relativas a los procedimientos de adjudicación y al contenido de los expedientes de contratación.

- En cada uno de los tres ejercicios fiscalizados han sido objeto de tramitación por concurso con publicidad y con promoción de ofertas públicas de adquisición, los contratos de cuantías más altas y, en todo caso, todos aquellos cuya cuantía excedía de 12.020 euros (2 millones de pesetas). En cada uno de los ejercicios se han realizado mediante concurso diversas adquisiciones de aparatos médicos. En el ejercicio 1999 se ha adjudicado además mediante concurso el servicio de recogida, transporte y tratamiento de residuos sanitarios, mientras que en el ejercicio 2000 se ha adjudicado mediante concurso la instalación de una carpa para albergar la Millennium Conference (por un importe de gasto de 92.401 euros (15.374.279 pesetas) y la realización del servicio de laboratorio de análisis clínicos (por un importe de gasto de 789.019 euros (131.281.740 pesetas). Por último, en el ejercicio 2001 se ha adjudicado también mediante concurso el servicio de mantenimiento integral de edificios, instalaciones y maquinaria (por un importe de gasto de 350.680 euros (58.348.180 pesetas), el servicio de vigilancia y seguridad (por un importe de gasto de 80.325 euros (13.365.012 pesetas) y el servicio de cafetería y comedor (por un importe de gasto de 49.005 euros (8.153.796 pesetas).

«se materializará en la obligación de publicar un anuncio, al menos, en un periódico de ámbito estatal y en otro local, y en la concesión de un plazo mínimo de diez días para la presentación de ofertas, a contar desde la fecha del anuncio». Esta obligación se ha cumplido con carácter general en la contratación de esta Fundación, puesto que todas las ofertas públicas de contratación publicadas en 2001 han respetado esta exigencia.

Todos estos datos referidos al cumplimiento de los requisitos de concurrencia y publicidad por la Fundación en la contratación celebrada en los tres ejercicios del periodo fiscalizado se presentan en el cuadro nº 7 siguiente, agrupados según la naturaleza de los contratos celebrados:

- En los Pliegos que sirven de base para la celebración de los contratos se describen las características principales del contrato a realizar y se incorporan los correspondientes criterios de adjudicación, aunque en algunos casos se han utilizado criterios de adjudicación que, a juicio de este Tribunal, no figuran adecuadamente baremados (por ejemplo la solvencia, la experiencia, la existencia de una relación comercial estable desde la apertura del Hospital, etc.), lo que ha introducido un ámbito de discrecionalidad excesivo en la adjudicación. La valoración de las ofertas se ha hecho a través de un denominado «informe del responsable», que es generalmente un Director de área del Hospital, especialista por razón de la materia objeto del contrato. Así, en la contratación del servicio de cafetería el informe está firmado por el Director adjunto a la gerencia, en la contratación del servicio de mantenimiento el informe está firmado por el responsable de Servicios Generales-Ingeniería, etc. Algunos informes de valoración se han hecho por varios responsables, de modo similar a como lo haría una Mesa de Contratación (por ejemplo en la contratación del servicio de laboratorio el informe está firmado por el Jefe de Servicio de Anatomía patológica, el Jefe de Servicio de Ginecología, el Director Económico-Financiero y el Director Gerente, en la contratación del servicio de jardinería el informe está firmado por el Director adjunto a la Gerencia, el Director Económico-Financiero, el Jefe de Mantenimiento y el Jefe

de Compras, etc.). Entre la documentación incluida en cada expediente de contratación se han remitido a este Tribunal de Cuentas copias de estos informes. Sin embargo, los responsables de estos informes carecen de unas pautas comunes de actuación objetivas y del necesario mecanismo de control de su valoración. No obstante, debe señalarse que la utilización de estos informes introduce transparencia en la contratación, a pesar de que no siempre implica una garantía de acierto de la decisión final y de que ésta se ajuste a los criterios y al procedimiento establecidos por los pliegos.

• Por último, este Tribunal ha comprobado que la mayoría de los expedientes de contratación aportados resultan incompletos, debido principalmente a que no incorporan los documentos correspondientes a la fase de ejecución de los contratos.

## CAPÍTULO 5

### La contratación de la Fundación Hospital Calahorra

#### 5.1 Introducción.

En el presente Capítulo se recogen los resultados de la fiscalización de la contratación celebrada por la

FHC durante el periodo fiscalizado. En sucesivos epígrafes se abordan las principales magnitudes que caracterizan dicha contratación, la normativa interna y los procedimientos empleados por la FHC en su actividad contractual y, por último, las principales incidencias que se han puesto de manifiesto en el análisis pormenorizado de los expedientes de contratación.

#### 5.2 Principales magnitudes relativas a la contratación de la Fundación Hospital Calahorra.

La fiscalización de los contratos celebrados por la FHC comprende únicamente los dos últimos ejercicios del periodo fiscalizado, ya que su constitución y entrada en funcionamiento se produjo en el año 2000. El análisis de esta contratación ha sido realizado por el equipo fiscalizador a partir de las relaciones certificadas por el Director Gerente de la FHC, comprensivas de la totalidad de la contratación celebrada y vigente durante los ejercicios fiscalizados<sup>12</sup>.

El número e importe total, así como la naturaleza de los contratos celebrados por la Fundación en los dos ejercicios del periodo fiscalizado se presentan en el cuadro n.º 8 siguiente:

CUADRO 8

#### Número, importe y naturaleza total de la contratación celebrada por la FHC. Ejercicios 2000-2001. (Euros)

EJERCICIO	SERVICIOS		SUMINISTROS		OBRAS		OTROS		TOTAL	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
2000	14	699.882,47	37	3.218.029,64	3	265.996,11	1	-	55	4.183.908,22
2001	18	773.935,87	12	240.880,85	-	-	5	17.309,13	35	1.032.125,85
TOTALES	32	1.473.818,34	49	3.458.910,49	3	265.996,11	6	17.309,13	90	5.216.034,07

Según puede observarse en el cuadro anterior, la Fundación ha celebrado durante el periodo fiscalizado un total de 90 contratos por un importe global de 5.216.034,07 euros (867.875.045 pesetas). En el ejercicio 2001 el número de contratos celebrados descendió de 55 a 35 lo que supone, respecto del ejercicio anterior, un descenso del 36% en el número de contratos, pero el descenso realmente significativo se ha producido en el importe contratado en cada ejercicio, que ha pasado de 4.183.908,22 euros (696.143.753 pesetas) en el 2000 a sólo 1.032.125,85 euros (171.731.292 pesetas) en el 2001, lo que supone, respecto del ejercicio anterior, un descenso de casi el 75%. Esto es debido a que, como ha quedado señalado con anterioridad, la FHC fue constituida por el antiguo INSALUD en el propio ejercicio 2000, por lo que muchos de los contratos celebrados en este ejercicio tienen como finalidad la dotación inicial necesaria para la puesta en marcha del funcionamiento y de las instalaciones del Hospital. Por eso, el descenso más importante en la contratación se aprecia en los contratos de obras, que fueron celebrados todos en el ejerci-

cio 2000 y en los contratos de suministros, que pasan de celebrarse 37 por importe de 3.218.029,64 euros (535.435.080 pesetas) en el año 2000 a celebrarse únicamente 12 contratos por importe de 240.880,85 euros (40.079.201 pesetas) en el 2001.

Asimismo, en el cuadro anterior puede observarse que la FHC ha celebrado en el ejercicio 2000 un total de 55 contratos, 14 de los cuales han sido contratos de servicios por un importe global de 699.882,47 euros (116.450.645 pesetas), 37 de suministros por importe de 3.218.029,64 euros (535.435.080 pesetas), 3 de obras por importe de 265.996,11 euros (44.258.028 pesetas) y uno sin calificar su naturaleza y sin valoración. El importe total que resulta

<sup>12</sup> En el análisis de las bases de datos se ha detectado la existencia de registros en los que el campo importe no se ha cumplimentado, lo que provoca que los importes obtenidos no alcancen la valoración total de la contratación celebrada por la Fundación. Esta situación se debe a que:

• La mayoría de estos registros corresponden a contratos de suministros o de servicios cuyo coste se factura en función de los consumos realizados o de los servicios prestados, figurando en los contratos únicamente los costes unitarios.

• En otros casos, estos registros corresponden a contratos celebrados en el ejercicio anterior y prorrogados para el ejercicio 2001.

de las obligaciones derivadas de estos contratos ha ascendido a 4.183.908,22 euros (696.143.753 pesetas).

De estos 55 contratos celebrados en el ejercicio 2000, 5 contratos no han sido objeto de publicidad alguna, mientras que en los 50 restantes la publicidad se ha realizado mediante anuncios que han sido objeto de publicación en prensa, de acuerdo con las exigencias legales y estatutarias. En lo relativo al requisito de la promoción de la concurrencia, 5 contratos se han celebrado mediante su adjudicación directa sin promoción de la concurrencia, 4 de ellos han sido contratos de servicios y 1 de suministros, mientras que los 50 contratos

restantes se han adjudicado mediante concurso (concretamente 36 contratos de suministros, 10 de servicios y 4 de obras). El cuadro n.º 9 siguiente presenta estos datos de la contratación, relativos a la publicidad y a la concurrencia, agrupados por el número, importe y naturaleza de los contratos celebrados. Los contratos en los que se establece un precio por unidad o cuyo importe depende del consumo, se han registrado con valor económico igual a cero, al tiempo que se ha asignado a cada expediente la naturaleza atribuida por la propia Fundación, sin perjuicio de que pueda ser considerada como dudosa en algún caso.

CUADRO 9

#### Número, importe y naturaleza de los contratos celebrados por la FHC, con y sin publicidad y concurrencia. Ejercicio 2000. (Euros)

NATURALEZA	CONCURSO		CONTRATACIÓN DIRECTA		TOTAL	
	PRENSA		SIN PUBLICIDAD		Número de contratos	Importe
	Número de contratos	Importe	Número de contratos	Importe		
OBRAS	3	265.996,11	-	-	3	265.996,11
SERVICIOS	10	665.894,28	4	33.988,19	14	699.882,47
SUMINISTROS	36	3.218.029,64	1	-	37	3.218.029,64
OTROS	1	-	-	-	1	-
TOTAL	50	4.149.920,03	5	33.988,19	55	4.183.908,22

En el ejercicio 2001, la FHC ha celebrado un total de 35 contratos, 18 de estos contratos han sido de servicios por un importe de 773.935,87 euros (128.772.094 pesetas), 12 han sido de suministros por importe de 240.880,85 euros (40.079.226 pesetas), 2 de arrendamiento de bienes inmuebles por importe de 13.703 euros (2.279.987 pesetas), 1 contrato que la FHC califica como de «prestación de asistencia sanitaria por terceros» (sin incluir valoración económica) y 2 que figuran dentro de la categoría de «Otros» con un importe de 3.606 euros (599.988 pesetas). El importe total de las obligaciones derivadas del total de los contratos celebrados por la Fundación en el ejercicio de 2001 ha ascendido a 1.032.125,84 euros (171.731.290 pesetas).

De estos 35 contratos celebrados por la FHC en el ejercicio 2001, 16 contratos no han sido objeto de publicidad alguna, mientras que los 19 restantes han sido objeto de publicación en prensa de acuerdo con las

exigencias legales y estatutarias. En lo relativo al requisito de la concurrencia 16 contratos se han celebrado mediante adjudicación directa sin promoción de concurrencia, 10 de estos contratos han sido de servicios, 2 de suministros, 2 de arrendamiento de bienes inmuebles y 2 calificados como «Otros», mientras que los 19 contratos restantes se han adjudicado mediante concurso, siendo 10 contratos de suministros, 8 contratos de servicios y 1 de prestación de asistencia sanitaria por terceros. El siguiente cuadro n.º 10 presenta el número e importe total contratado por la Fundación, atendiendo a su naturaleza y al cumplimiento de los requisitos de publicidad y concurrencia. Igual que en el ejercicio anterior los contratos en los que se establece un precio por unidad o cuyo importe depende del consumo, han sido registrados con valor económico igual a cero y se ha asignado a cada expediente la naturaleza atribuida por la propia Fundación.

CUADRO 10

#### Número, importe y naturaleza de los contratos celebrados por la FHC, con y sin publicidad y concurrencia. Ejercicio 2001.(Euros)

NATURALEZA	CONCURSO		CONTRATACIÓN DIRECTA		TOTAL	
	PRENSA		SIN PUBLICIDAD		Número de contratos	Importe
	Número de contratos	Importe	Número de contratos	Importe		
OBRAS	0	0	0	0	0	0
SERVICIOS	8	669.780,52	10	104.155,35	18	773.935,87

NATURALEZA	CONCURSO		CONTRATACIÓN DIRECTA		TOTAL	
	PRENSA		SIN PUBLICIDAD		Número de contratos	Importe
	Número de contratos	Importe	Número de contratos	Importe		
SUMINISTROS	10	198.450,85	2	42.430	12	240.880,85
OTROS	1	-	4	17.309,13	5	17.309,13
TOTAL	19	868.231,37	16	163.894,48	35	1.032.125,85

Los gráficos n.º 12 y n.º 13 siguientes presentan la distribución por naturalezas de la contratación celebrada por la FHC, en cuanto a su número e importe, correspondientes a los dos ejercicios del período fiscalizado:

GRÁFICO 12

Número y naturaleza de los contratos celebrados por la FHC en los ejercicios 2000-2001

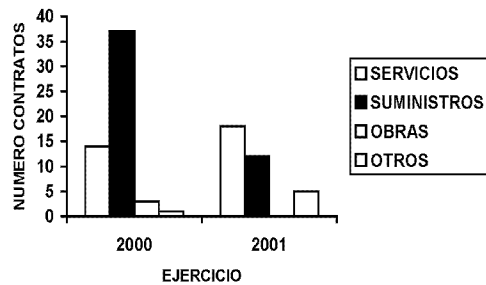
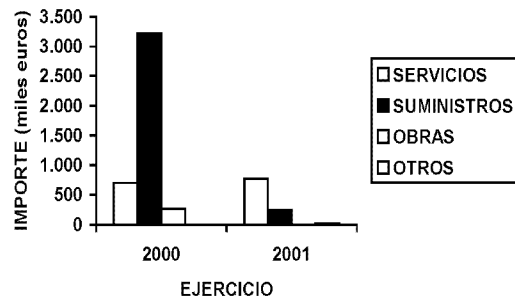


GRÁFICO 13

Importe y naturaleza de los contratos celebrados por la FHC en los ejercicios 2000-2001(miles euros)



El equipo fiscalizador ha extendido este análisis cuantitativo a los contratos celebrados en el ejercicio 2000 y que continúan vigentes en el ejercicio 2001. El número total de estos contratos asciende a 10 por un importe de 402.757,23 euros, de los cuales el 90% (hasta un total de 9) son contratos de servicios y tan solo uno es de suministros. En cuanto al importe total hay que considerar las salvedades ya citadas, en cuya virtud solamente figuran cumplimentados, en la base de datos remitida y analizada, los importes de 3 de

los 10 contratos que constituyen la contratación vigente objeto de análisis.

Por último considerando de modo global tanto la contratación celebrada como la vigente se puede observar un descenso en el ejercicio 2001 respecto del 2000, tanto en el número de contratos como en el importe total de las obligaciones derivadas de los mismos. El cuadro siguiente n.º 11 presenta la contratación celebrada, vigente y total para los dos ejercicios del período fiscalizado:

CUADRO 11

Número e importe total de los contratos celebrados, vigentes y totales. Ejercicios 2000-2001 (importes en euros)

EJERCICIO	CONTRATACIÓN CELEBRADA		CONTRATACIÓN VIGENTE		TOTAL CONTRATACIÓN	
	NÚMERO	IMPORTE	NÚMERO	IMPORTE	NÚMERO	IMPORTE
2000	55	4.183.908,22	N/A	N/A	55	4.183.908,22
2001	35	1.032.125,84	10	402.757,23	45	1.434.883,07

### 5.3 Normativa interna y procedimientos de contratación de la Fundación Hospital Calahorra.

En el ejercicio de su función fiscalizadora el Tribunal de Cuentas ha requerido de la FHC la remisión de información acreditativa en relación con los criterios de actuación, las normas de procedimiento, las delegaciones de funciones o los apoderamientos que hubiesen sido efectuados por el Patronato de esa Fundación en materia tanto contractual como de ordenación de pagos y facturación.

La FHC fue constituida por el antiguo INSALUD, previa autorización del Consejo de Ministros de fecha 7 de abril de 2000, en la que también se aprobaron sus Estatutos, siendo publicados el Acuerdo de constitución y los Estatutos en el Boletín Oficial del Estado de 26 de abril de 2000. La constitución se efectuó al amparo de lo dispuesto en la Ley 15/1997, y expresamente bajo la regulación contenida en los artículos 38 y siguientes del Real Decreto 29/2000. Los Estatutos de la FHC desarrollan el régimen jurídico básico contenido en el citado Real Decreto y en materia de contratación recogen el sometimiento de la actividad contractual de la Fundación al Derecho civil y mercantil, si bien en todo caso, en lo relativo a la contratación de obras, servicios y suministros, se dispone que estarán sujetas a los principios de publicidad y concurrencia, salvo en aquellos contratos cuya cuantía sea inferior a 30.050,61 euros (5.000.000 de pesetas) o a la que en cada momento se establezca en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas. De acuerdo con lo dispuesto en el citado Real Decreto 29/2000, también prevén los Estatutos que los requisitos de publicidad y concurrencia se entienden cumplidos con la publicación de un anuncio, al menos, en un periódico

de ámbito local y en otro de ámbito estatal y con la concesión de un plazo mínimo de diez días para la correspondiente presentación de ofertas.

La FHC ha documentado la existencia de un procedimiento de compras que concreta el régimen legal y estatutario de contratación circunscribiéndolo a las compras efectuadas por la Fundación. Se trata de un manual, denominado «Documento de compra modificado», que recoge el esquema en base al cual discurre el circuito de generación de pedidos en la FHC. En este procedimiento se incluye un régimen de autorizaciones que varía en función de la cuantía de la compra que haya de realizarse, debiendo señalarse que por la fecha del acuerdo del Patronato en el que se aprueba el procedimiento las cifras se expresan en pesetas: hasta 12.020,24 euros (2.000.000 de pesetas) las compras las autorizará únicamente la Dirección de Gestión y Servicios Generales; entre 12.020,25 y 60.101,21 euros (2.000.001 y 10.000.000 de pesetas) deben autorizarse además por el Director Gerente; entre 60.101,22 y 601.012,10 euros (10.000.001 y 100.000.000 de pesetas) las debe autorizar el Director Gerente pero a propuesta de la Comisión de Compras; entre 601.012,11 y 1.202.024,21 euros (100.000.001 y 200.000.000 de pesetas) deben autorizarse por un Vocal del Patronato; y en adquisiciones de importe superior a 1.202.024,21 euros (200.000.000 de pesetas) será indispensable la autorización del propio Patronato.

También se establece la constitución de una Comisión de Compras como unidad técnica de apoyo con la función de intervenir en todas las compras cuya cuantía sea superior a 60.101 euros (10.000.000 de pesetas). En el cuadro n.º 12 siguiente se refleja el régimen de autorizaciones y propuestas previsto en el procedimiento de compras aprobado por la FHC:

CUADRO 12

Régimen de autorizaciones y propuestas establecidas en el procedimiento de compras de la FHC

LÍMITE IMPORTE COMPRA	AUTORIZACIÓN	PROPUESTA
Hasta 12.020,25	Dirección de Gestión y Servicios Generales	No aplicable
Entre 12.020,25 y 60.101,21	Director Gerente	No aplicable
Entre 60.101,22 y 601.012,10	Director Gerente a propuesta de Comisión	Comisión de Compras
Entre 601.012,11 y 1.202.024,21	Vocal Patronato	Comisión de Compras
Superior a 1.202.024,21	Patronato	Comisión de Compras

El citado manual de procedimientos establece que las contrataciones de importe superior a 30.050,61 euros (5.000.000 de pesetas) deben realizarse mediante concursos públicos mientras que «para las compras que no superan el límite de los 30.050,61 euros (5.000.000 de pesetas) no se establece ningún procedimiento, entendiéndose que pueden llevarse a cabo mediante contratación directa», y finaliza refiriéndose a un último procedimiento de adjudicación al señalar que «para aquellas compras que no superen la cuantía de 3.005,06 euros (500.000 pesetas), se establece un método de contratación directa denominado suministros menores, por el que se agiliza el procedimiento de compra de estos artículos». El documento desarrolla las fases de cada uno de los tres distintos procedimientos mencionados de forma detallada y, en líneas generales, siguiendo el modelo de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.

La diferencia básica entre el concurso y la contratación directa contemplados en el documento radica en la distinta publicidad prevista para cada uno de ellos, ya que aunque se mantiene la concurrencia en ambos procedimientos, en el caso de contratación directa, se requiere a un determinado número de empresas que presenten ofertas. Además, en el procedimiento de contratación directa se contempla la figura de la fianza definitiva, su reclamación, control y custodia, mientras que, en la regulación del concurso, no se hace ninguna referencia a estas garantías. El procedimiento de compras tal y como ha sido aprobado por el Patronato de la FHC respeta el régimen legal y estatutario de contratación y ha sido observado por la Fundación en su contratación efectuada en los ejercicios 2000 y 2001.

#### 5.4 Análisis particularizado de los expedientes de contratación de la Fundación Hospital Calahorra.

A continuación, se exponen agrupados en función de la naturaleza de los contratos los aspectos más destacables que resultan del análisis de la documentación remitida por la FHC, comenzando por los resultados del análisis de los expedientes de contratos de suministros y continuando por el de los expedientes de contratos de servicios y de los de obras:

##### 5.4.1 Contratos de suministros.

Se han analizado los expedientes de contratos de suministros remitidos por la FHC correspondientes a los ejercicios 2000 y 2001, únicos años en los que la Fundación ha tenido actividad. Las adquisiciones realizadas corresponden, en su mayoría, a la necesaria dotación inicial del Hospital, previa a su entrada en funcionamiento, de igual modo que también se han producido, ya en el ejercicio 2001, algunas renovaciones de contratos de suministros que habían sido celebrados en el ejercicio 2000. Las principales incidencias que se han puesto de manifiesto como resultado

del análisis de estos expedientes de contratación han sido las siguientes:

1. Todos los contratos de suministros, excepto tres, se han adjudicado mediante concursos, cuyos anuncios se han publicado en prensa, si bien en ningún caso constan materialmente acreditados dichos anuncios, puesto que no han sido incorporados a los correspondientes expedientes remitidos al Tribunal de Cuentas. Los tres expedientes de contratos de suministros que se han adjudicado mediante contratación directa sin publicidad ni concurrencia, han sido la contratación del suministro de energía eléctrica, la contratación del suministro e implantación de un paquete informático (en la que se recoge un precio de 30.118 euros, aunque en la relación certificada figura con un precio de 37.787 euros, incluyendo el estudio inicial, 12 licencias del programa y 12 procesadores) y la contratación del suministro, en régimen de alquiler, de máquinas fotocopadoras, que constituye en realidad un contrato de arrendamiento financiero o de leasing (por el que se estipula un precio de 111,19 euros (18.500 pesetas), más IVA, con periodicidad mensual durante un año, renovable hasta un máximo de 60 meses, previéndose la emisión de un último pago por el mismo importe que supondrá la adquisición de la propiedad de los bienes por la FHC). A juicio de este Tribunal de Cuentas, estos dos últimos contratos debieron ser objeto de publicidad y concurrencia de acuerdo con el régimen legal y estatutario de contratación a que está sometida la Fundación, en atención a su cuantía y objeto.

2. En todos los pliegos que sirven de base para la celebración de los concursos se incorporan los criterios de adjudicación con una puntuación máxima por cada apartado, aunque normalmente no está baremado cada uno de estos criterios. Únicamente en un expediente de contratación, concretamente el expediente SPO 06/2001, de adquisición de equipos informáticos, se indican unos criterios de adjudicación con una puntuación máxima por cada uno de los apartados y figura además baremado cada uno de ellos.

3. En numerosos expedientes de contratación el máximo de licitación no aparece reflejado en ninguno de los documentos recibidos (caso del expediente SPO 06/2001, de adquisición de equipos informáticos, del expediente SPO 04/2001, de adquisición de material fungible, adjudicado a varias empresas o del expediente SPO 13/2001, de contratación de suministro y mantenimiento de software de administración de personal); mientras que en otros casos tampoco existe un máximo de licitación porque el valor se hace depender del consumo (supuesto del expediente SPO 26/2000, de contratación de suministro de prótesis durante 2001, del expediente SPO 27/2000, de contratación de suministro de oxígeno, protóxido, nitrógeno, aire medicinal y otros gases, del expediente SPO 28/2000, de contratación de suministro de gasóleo A y C); por último, en otros expedientes solamente se da un valor orientativo

como máximo de licitación (así ocurre en el expediente SPO 02/2000, de adquisición de mobiliario general por un valor orientativo de «50 a 60 millones de pesetas», en el expediente SPO 05/2000, de adquisición de equipos de esterilización por un valor orientativo de «26,6 a 29,5 millones de pesetas», en el expediente SPO 06/2000, de adquisición y montaje de la instalación de cocina hospitalaria por un valor orientativo de «50 a 60 millones de pesetas», en el expediente SPO 13/2000, de diseño, obra, provisión de instalaciones y montaje de la unidad de hemodiálisis por un valor orientativo de «40 a 50 millones de pesetas», o en el expediente SPO 14/2000, de adquisición de equipamiento del laboratorio de anatomía patológica por un valor orientativo de «15 a 20 millones de pesetas»).

4. De igual modo resulta habitual que en los pliegos que sirven de base para la celebración de los concursos se recoja expresamente que el expediente en cuestión no tiene naturaleza administrativa, por lo que se regirá por las normas aplicables de Derecho privado, y que únicamente debe cumplir los principios de publicidad y concurrencia en virtud de lo dispuesto en los Estatutos de la FHC. También es habitual que los pliegos incluyan cláusulas en cuya virtud se establece que «una vez recibidas las ofertas, el Hospital se reserva el derecho de renegociar distintas partes de las ofertas con los proveedores mejor valorados».

5. En todos los casos de adjudicación de los contratos mediante concurso ha intervenido la Comisión de Compras de la Fundación, habiéndose remitido a este Tribunal copias de los informes de la citada Comisión recomendando la adjudicación del contrato a uno o varios licitadores determinados, lo que a su vez ha dado lugar a la formalización de uno o varios contratos por cada expediente de contratación. Asimismo, en todos los casos los contratos formalizados han sido suscritos por el Director Gerente con los licitadores seleccionados previamente por la Comisión de Compras.

6. No obstante lo dispuesto en el punto anterior, en algunos expedientes de contratación existen diferencias entre las ofertas de las empresas seleccionadas respecto de cada partida y el importe por el cual se formaliza finalmente el contrato. Así, hay determinados expedientes de contratación en los que existe una resolución de adjudicación valorando las diversas ofertas recibidas al efecto, en las que aparecen, entre otros datos, los importes ofertados por cada licitador y, tras la valoración de los diversos criterios elegidos, resulta adjudicado el contrato a la oferta mejor puntuada. Sin embargo, este importe que sirve de base a la adjudicación, en ocasiones difiere del que se incorpora al contrato (caso del expediente SPO 03-04/2000, de adquisición de mobiliario y equipo clínico, expediente SPO 09/2000, de adquisición de equipamiento de la unidad de rehabilitación, expediente SPO 28/2000, de contratación de suministro de gasóleo A y C).

7. Existen expedientes de contratación en los que las facturas a las que han dado lugar los contratos formalizados no se corresponden exactamente con los objetos e importes reflejados en cada uno de los contratos. Así, el expediente SPO 02/2000, de adquisición de mobiliario general da lugar a 2 contratos distintos formalizados ambos el 17 de octubre de 2000 por un importe total acumulado de 258.563,35 euros (43.021.322 pesetas), mientras que las facturas a las que han dado lugar dichos contratos, por un importe total acumulado de 255.386,59 euros (42.492.753 pesetas), no se corresponden exactamente con los objetos e importes reflejados en cada uno de ellos. El expediente SPO 05/2000, de adquisición de equipos de esterilización da lugar a un contrato formalizado el 20 de octubre de 2000 por un importe total de 105.770,74 euros (17.598.770 pesetas) y la facturación a la que ha dado lugar este expediente ha alcanzado en cambio 120.202,42 euros (20.000.000 de pesetas), lo que supone un sobreprecio respecto del importe ofertado por el adjudicatario. El expediente SPO 06/2000, de adquisición y montaje de la instalación de cocina hospitalaria, da a su vez lugar a un contrato formalizado el 6 de noviembre de 2000 por un importe total de 303.906,02 euros (50.565.707 pesetas) y la factura correspondiente asciende a la cantidad de 307.991,40 euros (51.245.457 pesetas), sin que tampoco se aporte referencia alguna a la ampliación sobre el presupuesto reseñado en el contrato inicial.

8. En este último expediente de contratación de suministros, el SPO 13/2000, de diseño, obra, provisión de instalaciones y montaje de la unidad de hemodiálisis, se produce además una incoherencia temporal, puesto que la oferta económica elegida está fechada y presentada el 14 de diciembre de 2000, día asimismo en que tuvo lugar la adjudicación, cuando la valoración de dicha oferta, aparentemente, ya se había producido el anterior 12 de diciembre de 2000.

9. Por último, cabe destacar que en los contratos de suministros es excepcional la exigencia de constitución de garantía, de tal modo que únicamente en el expediente SPO 27/2000, de contratación de suministro de oxígeno, protóxido, nitrógeno, aire medicinal y otros gases, se incluye la constitución de una garantía mediante la presentación de aval bancario, cifrada en un 4% de la «facturación prevista anual» y el establecimiento de un régimen sancionador detallado, aunque no se recibe constancia documental del cumplimiento de dichas exigencias.

#### 5.4.2 Contratos de servicios.

Se han analizado todos los expedientes de contratos de servicios remitidos por la FHC, correspondientes a los ejercicios 2000 y 2001. Las principales incidencias que se han puesto de manifiesto como consecuencia del análisis de estos expedientes han sido las siguientes:

1. La FHC ha adjudicado mediante concursos cuyos anuncios han sido publicados en medios de comunicación escritos, un total de 26 contratos de servicios, sin que en ningún caso consten acreditados dichos anuncios, ya que no se han incorporado a los correspondientes expedientes ni se han remitido a este Tribunal de Cuentas. Por otra parte, la FHC ha formalizado 15 expedientes de contratos de servicios que se han adjudicado mediante contratación directa, sin realizar publicidad alguna ni promover la concurrencia, utilizando para ello el límite de 30.000 euros fijado por los Estatutos que permite exceptuar la aplicación de estos principios. Sin embargo, varios de estos contratos exceptuados de publicidad y concurrencia están sometidos a prórrogas, incluso tácitas, de tal modo que en su consideración global incluyendo estas prórrogas, exceden o excederán en el futuro de esta cuantía por lo que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, debieron haber sido objeto de publicidad y promoción de la concurrencia, mientras que en otros contratos, por su objeto, la promoción de la concurrencia podría haber producido mejoras en las condiciones y precios acordados.

Entre estos expedientes de contratos de servicios se puede citar por ejemplo, la contratación directa del servicio de mantenimiento de ascensores, formalizado el 11 de diciembre de 2000 por un precio de 11.482,89 euros (1.910.592 pesetas) +IVA y facturado por trimestres, con una duración inicial de un año prorrogable tácitamente por iguales períodos; la contratación directa del seguro de responsabilidad civil, formalizado el 21 de diciembre de 2000 por un precio de 6.557,75 euros (1.091.118 pesetas) al trimestre, con una duración inicial de un año también prorrogable tácitamente; la contratación directa del seguro de daños materiales, el 21 de diciembre de 2000 por un precio de 6.162,51 euros (1.025.355 pesetas) al trimestre, con una duración inicial de un año prorrogable tácitamente; la adjudicación directa de la contratación de un estudio de satisfacción de mercado; la contratación del mantenimiento de contenedores higiénico-sanitarios y del servicio de alfombras; la contratación de un Plan de Acción Ambiental; o la adquisición de software, licencias y consultoría para la gestión y organización de la Admisión de Pacientes.

2. Los pliegos que sirven de base para la celebración de los concursos en los casos de contratos de servicios describen el proceso de selección de forma detallada, aunque cuando incorporan criterios de valoración éstos son, en ocasiones, excesivamente genéricos (así, en el expediente SPO 24/2000, de contratación del ser-

vicio de mantenimiento integral de hardware y software, los criterios son «oferta económica, características de la oferta, características de la empresa», en el expediente SPO 17/2000, de contratación de la gestión integral de residuos hospitalarios, los criterios son la estructura de la empresa o los certificados de calidad). Normalmente se establece en el propio pliego que no se trata de un contrato administrativo y no se fija, por tanto, un presupuesto máximo de licitación, si bien en algún expediente como el SPO 10/2000, de contratación del servicio de auditoría de las cuentas anuales, se fija un presupuesto «orientativo» de 13.823,28 euros (2.300.000 pesetas) anuales. También aquí se incluye en algún pliego la cláusula según la cual una vez recibidas las ofertas la FHC se reserva el derecho de «renegociar la totalidad o parte de las ofertas con los proveedores mejor valorados».

3. En todos los casos de adjudicación de los contratos de servicios mediante concurso ha intervenido la Mesa de Contratación de la Fundación y se han remitido a este Tribunal copias de las Actas de sus sesiones recomendando la adjudicación a uno o varios licitadores determinados, lo que ha dado lugar a la formalización de los correspondientes contratos para cada expediente de contratación. En todos los casos, los contratos posteriormente formalizados han sido suscritos por el Director Gerente con los licitadores que habían sido previamente seleccionados.

4. En algunos expedientes de contratación de la FHC existen diferencias entre las ofertas de las empresas seleccionadas y el importe por el cual se formaliza finalmente el contrato. Hay expedientes en los que el importe que aparece reflejado en el contrato es menor que el que se ha tenido en cuenta para la adjudicación, como consecuencia de la existencia de negociaciones posteriores a la adjudicación. Los supuestos más significativos han sido los siguientes: el expediente SPO 20/2000, de contratación del servicio de limpieza, contrato que se ha celebrado el 20 de diciembre de 2000 por un precio de 379.254,11 euros (63.102.575 pesetas), mientras que la oferta de la empresa que se valoró y que resultó adjudicataria el 18 de diciembre de 2000 era de 542.610 euros (90.282.766 pesetas) y el expediente SPO 21/2000, de contratación del servicio de vigilancia y seguridad, en el que el contrato se ha celebrado el 21 de diciembre de 2000 por un precio unitario de 10,16 euros (1.690 ptas./hora/vigilante, mientras que la oferta de la empresa de 7 de diciembre de 2000 que se valoró y que resultó adjudicataria el 18 de diciembre de 2000 era de 11,85 euros (1.972 ptas./hora/vigilante. Esta diferencia entre el importe de las ofertas de las empresas y el importe por el cual se formalizan finalmente los contratos también se ha producido en un contrato que genera ingresos y, por lo tanto, en este caso, con resultados económicos finales contrarios a los intereses de la FHC, concretamente, en el expediente SPO 23/2000, de contratación del servicio de

máquinas de venta automática y del servicio de teléfono y televisión de pacientes, el precio que se establece es un canon anual a favor de la Fundación de 15.025,30 euros (2.500.000 pesetas), mientras que la valoración de la oferta se hizo sobre un canon de 18.030,36 euros (3.000.000 de pesetas) y una serie de precios unitarios para cada uno de los servicios ofertados.

5. En los contratos de servicios es frecuente la exigencia de constitución de garantía, normalmente mediante la presentación de aval bancario, que habitualmente se cifra en un 4% de la «facturación prevista anual», si bien en el expediente SPO 15/2000, de contratación del servicio de laboratorio, la garantía se ha fijado en el 8% de la «facturación fija anual». También ha sido frecuente en los contratos de servicios de la FHC el establecimiento de un régimen sancionador detallado, la exigencia de una Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil General e incluso la imposición de la práctica de elaborar un informe de control periódico valorando la calidad del servicio. Entre los expedientes en los que se han incluido esta clase de garantías pueden citarse los siguientes: el expediente SPO 17/2000, de contratación de la gestión integral de residuos hospitalarios, el expediente SPO 20/2000, de contratación del servicio de limpieza, el expediente SPO 24/2000, de contratación del servicio de mantenimiento integral de hardware y software y el expediente SPO 19/2000, de contratación del mantenimiento de edificios, instalaciones y equipos de electromedicina.

6. En un expediente de contratación de servicios, en concreto el expediente SPO 17/2000, de contratación de la gestión integral de residuos hospitalarios, se produce una extraña incoherencia temporal, puesto que la reunión en la que se valoran las ofertas y se decide adjudicar el expediente tuvo lugar el 15 de diciembre de 2000, mientras que el anterior día 14 de diciembre de 2000 la FHC ya había escrito a la empresa que resultó adjudicataria comunicándole dicha adjudicación. En el expediente SPO 03/2001, de contratación del servicio de asesoría de comunicación e imagen, también se produce una incoherencia temporal ya que se incluyen facturas correspondientes a 2001, por un importe total de 20.915,22 euros (3.480.000 pesetas), que abarcan el periodo que transcurre de enero a diciembre de ese mismo año, cuando el contrato no se firmó hasta el 14 de junio de 2001.

7. Dentro de los contratos de servicios figura incluida una cláusula de revisión de precios en unos casos y no en otros, sin que se desprenda del análisis de la documentación remitida la existencia de un criterio que justifique esta disparidad. En algunos casos se contempla expresamente la prohibición de revisar el precio (expediente SPO 03/2001, de contratación del servicio de asesoría de comunicación e imagen y expediente SPO 02/2001, de contratación de asesoría para la implementación de un modelo de gestión de calidad), mientras que en la mayoría de los contratos se incluye

una cláusula de revisión de precios en la que se estipula una variación al alza de los precios, normalmente en función del IPC. En el expediente SPO 19/2000 cuyo objeto fue el contrato de mantenimiento de edificios, instalaciones y equipos de electromedicina se incluye una cláusula de revisión en la que se estipula una variación de los precios, a partir del segundo año, en función del IPC, pero posteriormente se modifica (sin fecha conocida) fijándose el precio del mantenimiento anual del segundo año en 189.867,07 euros (31.591.222 pesetas), lo que supone un incremento del 25% respecto del precio del año anterior, lo que indudablemente debiera haberse tenido en cuenta al valorar las ofertas económicas en el proceso inicial de adjudicación.

8. Por último, en los expedientes relativos a la contratación de servicios o de consultoría y asistencia, se constata frecuentemente la existencia de prórrogas tácitas. Así, la FHC ha remitido copias de cartas por las que se comunican renovaciones para el ejercicio 2001 correspondientes a 9 contratos ya celebrados, aunque estas cartas no están fechadas hasta diciembre de 2001 y además la prórroga ya resulta de aplicación automática según lo establecido en los propios contratos originales. Los contratos renovados de esta forma son los siguientes: Gestión integral de residuos hospitalarios, Alimentación hospitalaria, Estudio de necesidades y equipo de telecomunicaciones, Servicio de laboratorio, Servicio de lavandería y lencería, Servicio de vigilancia y seguridad, Servicio de limpieza, Servicio de auditoría de cuentas anuales y Servicio de mantenimiento de ascensores.

#### 5.4.3 Contratos de obras.

Se han analizado los expedientes de los tres contratos de obras remitidos por la FHC, correspondientes a los ejercicios 2000 y 2001. Las principales incidencias que se han puesto de manifiesto como consecuencia del análisis de estos expedientes han sido las siguientes:

1. El expediente SPO 08/2000, para la contratación del proyecto de obra e instalaciones de la cafetería de la FHC, se ha convocado mediante concurso y con publicidad a través de su anuncio en prensa (aunque no se ha incorporado copia del citado anuncio al expediente). Asimismo, se ha remitido un Pliego de Prescripciones Técnicas en él que se especifica que el contrato no tiene naturaleza administrativa y que se regirá por las normas del derecho privado. El objeto del contrato es la realización del proyecto de obra, la realización de la propia obra y la adquisición y el montaje de la instalación de la cafetería del Hospital. No resulta de la documentación remitida la existencia de un presupuesto máximo de licitación definido, sino que se dice que «el importe máximo estimado para la prestación del servicio se encuentra en la franja de 25 a 35 millones de pesetas», al tiempo que se afirma que no se rechazarán ofertas de cuantía superior si las



especificaciones técnicas lo merecen. Se incluyen los criterios de adjudicación, con la valoración máxima de cada uno, pero sin el oportuno baremo para su cálculo, así como se incluye una cláusula por la que, una vez recibidas las ofertas, la FHC se reserva el derecho de «renegociar la totalidad o parte de las ofertas con los proveedores mejor valorados». Por último, se ha recibido copia del Acta de la Comisión de compras de 29 de noviembre de 2000, en la que se declaró desierto el concurso por no haberse presentado ninguna empresa dentro del plazo establecido.

2. El expediente SPO 22/2000, para la contratación del proyecto de obra e instalaciones de la cafetería de la FHC, ha sido adjudicado en 200.609,73 euros (33.378.650 pesetas) mediante concurso anunciado en la prensa, aunque tampoco se ha remitido copia del anuncio. Se ha utilizado el mismo Pliego de Prescripciones Técnicas del antes citado concurso SPO 08/2000, que había quedado desierto por falta de licitadores, por lo que de igual modo se aclara que no tiene naturaleza administrativa y que se regirá por las normas del derecho privado. El objeto es el ya señalado de la realización del proyecto de obra e instalaciones, su realización y la adquisición y el montaje de la instalación de la cafetería del Hospital. En este nuevo expediente se reproducen las circunstancias del anterior, de forma que no hay un presupuesto máximo de licitación definido, se afirma que no se rechazarán ofertas de cuantía superior si las especificaciones técnicas lo merecen, se incluyen los criterios de adjudicación sin un baremo adecuado para su cálculo y se incluye la cláusula por la que el Hospital se reserva el derecho de «renegociar la totalidad o parte de las ofertas». Según copia del Acta de la Comisión de Compras de 18 de diciembre de 2000 se presentó una única empresa dentro del plazo establecido, por lo que se le adjudica el contrato al reunir los requerimientos exigidos. Se acompaña el presupuesto detallado que presentó la citada empresa y una carta comunicando la aceptación de la oferta por parte de la Fundación. No se recibe en cambio el documento de formalización del contrato, ni ningún otro documento que no sea una factura de 199.501,22 euros (33.194.210 pesetas) fechada el 22 de febrero de 2001.

3. A su vez, en el expediente SPO 18/2000, para la contratación de la ejecución de las obras de acondicionamiento técnico de los locales de la unidad de radio-diagnóstico de la FHC, la FHC incluye la dirección de obra y la gestión de las oportunas licencias y autorizaciones necesarias. Se ha remitido el Pliego de Prescripciones Técnicas, en el que al igual que en los casos anteriores se aclara que el contrato resultante no tendrá naturaleza administrativa y que se regirá por las normas del derecho privado. Nuevamente una vez más en este contrato se reproducen las incidencias señaladas a propósito de los dos expedientes anteriores. Por lo demás, de acuerdo con el Acta de la Comisión de compras de 5 de diciembre de 2000 se presentaron únicamente dos empresas dentro del plazo establecido, por lo que se

valoran los diversos puntos que se citaban en el Pliego y resulta adjudicataria una de las dos empresas por un importe de 65.386,38 euros (10.879.378 pesetas). Ahora bien, la circunstancia de que el citado Pliego no especifique cómo se va a valorar cada punto supone conceder una discrecionalidad casi absoluta en la posterior adjudicación. Se acompaña el presupuesto detallado que presentó la empresa por el mencionado importe y una comunicación de 5 de diciembre de 2000 en la que la Fundación acepta la oferta seleccionada. No se ha recibido el documento de formalización del contrato, ni ningún otro documento salvo la factura de 65.386,38 euros (10.879.378 pesetas) fechada el 24 de enero de 2001.

Por último, sin que se haya incluido en la relación certificada, ni en la documentación remitida por la FHC, la Dirección General del Instituto Nacional de la Salud ha remitido, a requerimiento del Tribunal de Cuentas, copia del Convenio de colaboración celebrado entre la FHC y el antiguo INSALUD (actual INGESA), para la asistencia sanitaria a pacientes beneficiarios de la Seguridad Social. Se trata de un Convenio formalizado el 5 de abril de 2001, suscrito por el entonces Director General del INSALUD y el Gerente de la FHC, en el que se fijan las condiciones generales para la prestación de asistencia sanitaria, el régimen de admisión de enfermos y el régimen económico de facturación de servicios. El Convenio se formaliza expresamente con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2001, siendo prorrogable, por acuerdo de ambas partes, por períodos anuales. Una cláusula adicional fechada el 5 de abril de 2001 recoge diversas estipulaciones que desarrollan el objeto del Convenio, entre las que se encuentra la relativa a su régimen económico para el ejercicio 2001, estableciendo que, en este primer período que abarca el año 2001, la facturación de la FHC al INSALUD se hará bajo la modalidad de servicio integral a precio fijo, por una cantidad total de 13.823.278,4 euros (2.300.000.000 de pesetas) y según un calendario específico que se incluye en el propio documento.

A su vez, el 15 de febrero de 2002 tiene entrada en este Tribunal de Cuentas la cláusula adicional de este Convenio con vigencia para el ejercicio 2002, firmada el 28 de diciembre de 2001, prorrogando las condiciones vigentes para el año 2001 hasta tanto se acuerden los objetivos asistenciales del ejercicio 2002, sin perjuicio de la revisión de tarifas que, en su momento, se produzca de acuerdo con las normas que dicte el Ministerio de Sanidad y Consumo.

Debe destacarse a estos efectos que no se haya tenido en cuenta el inminente traspaso de competencias a la Comunidad Autónoma de La Rioja en lo relativo a los servicios y funciones del Instituto Nacional de la Salud, cuando en la fecha de la firma de esta última cláusula adicional (28 de diciembre de 2001) ya se había aprobado e incluso publicado el Real Decreto 1473/2001, de 27 de diciembre (publicado en el Boletín Oficial del Estado

de 28 de diciembre de 2001), si bien la trascendencia práctica no es muy relevante al haber previsto expresamente el citado Real Decreto de traspaso la subrogación de la Comunidad Autónoma de La Rioja en los conciertos que se encuentren en vigor entre el Instituto Nacional de la Salud y otros Organismos hasta que se extingan y en la posición que ostentaba el Estado en la FHC a través del Presidente Ejecutivo del propio INSALUD.

## CAPÍTULO 6

### La contratación de la Fundación Hospital Son Llàtzer

#### 6.1 Introducción.

En el presente Capítulo se recogen los resultados de la fiscalización de la contratación celebrada por la FHSLL durante el periodo fiscalizado. En sucesivos epígrafes se abordan las principales magnitudes que caracterizan dicha contratación y las incidencias más relevantes que se han puesto de manifiesto en el análisis pormenorizado de los expedientes de contratación, sin destinarse un epígrafe específico al análisis de la normativa interna y de los procedimientos de contratación dado que la FHSLL no ha remitido a este Tribunal documentación que acredite la existencia de un procedimiento de compras interno normalizado.

#### 6.2 Principales magnitudes relativas a la contratación de la Fundación Hospital Son Llàtzer.

La fiscalización de los contratos celebrados por la FHSLL comprende únicamente los celebrados en el ejercicio 2001, primero en el que esta Fundación tuvo actividad puesto que, como ha quedado señalado con anterioridad, fue constituida por el antiguo INSALUD en el propio ejercicio 2001. El análisis de esta contrata-

ción ha sido realizado por el equipo fiscalizador a partir de la relación certificada por el Director Gerente de la FHSLL comprensiva de la totalidad de la contratación celebrada en el ejercicio fiscalizado y que han sido aportadas al procedimiento fiscalizador a requerimiento de este Tribunal de Cuentas.

De acuerdo con la documentación aportada, la FHSLL ha celebrado durante el ejercicio 2001 un total de 92 contratos. De estos contratos, 28 han sido de servicios por importe de 2.770.578,41 euros (460.985.459 pesetas) y 64 de suministros por importe de 7.684.424,52 euros (1.278.580.659 pesetas). El importe total que resulta de las obligaciones derivadas de estos contratos ha ascendido a 10.455.002,93 euros (1.739.566.118 pesetas).

En cuanto al sometimiento a los principios de publicidad y de concurrencia en la contratación de la FHSLL, debe señalarse que 12 contratos no han sido objeto de publicidad alguna mientras que los 80 restantes han sido objeto de publicación en distintos periódicos de acuerdo con las exigencias legales y estatutarias. Esos mismos 12 contratos, todos ellos de servicios y de baja cuantía, se han celebrado mediante adjudicación directa sin promoción de concurrencia, por un importe total de 87.123,75 euros (14.496.172 pesetas), mientras que los 80 contratos restantes han sido objeto de publicidad y se han adjudicado mediante procedimiento directo con solicitud de ofertas, correspondiendo 64 a contratos de suministros por importe de 7.684.424,52 euros (1.278.580.658 pesetas) y 16 a contratos de servicios por importe de 2.683.454,66 euros (446.489.287 pesetas). No hay ningún expediente cuyo importe sea superior a 30.000 euros y que no haya sido objeto de promoción de ofertas y de publicidad.

El cuadro n.º 13 siguiente refleja la información remitida a este Tribunal de Cuentas por la FHSLL referida a su contratación durante el ejercicio 2001:

CUADRO 13

#### Número, importe y naturaleza de la contratación celebrada por la FHSLL en el ejercicio 2001 (importes en euros)

NATURALEZA	CONCURSO		CONTRATACIÓN DIRECTA				TOTAL	
	Número de contratos	Importe	SIN PUBLICIDAD		PUBLICIDAD EN PRENSA		Número de contratos	Importe
SERVICIOS	-	--	12	87.123,75	16	2.683.454,66	28	2.770.578,41
SUMINISTROS	-	--	-	-	64	7.684.424,52	64	7.684.424,52
TOTAL	-	--	12	87.123,75	80	10.367.879,18	92	10.455.002,93

El importe de contratación celebrada por esta Fundación en el ejercicio 2001 es muy elevado en comparación con la contratación celebrada por el resto de las Fundaciones. Esto es debido a que se trata del primer ejercicio en el que la FHSLL tiene actividad y muchos de los contratos tienen como finalidad dotar a la Funda-

ción del equipamiento necesario para la puesta en funcionamiento del Hospital. Así, analizando la naturaleza de la contratación celebrada por la FHSLL, el 73% del importe total contratado son contratos de suministros, correspondiendo el porcentaje restante de este importe, un 27%, a contratos de servicios. Estos porcentajes cal-

culados sobre el número total de contratos certificados por la Fundación se mantienen representando el número de contratos de suministros un 70% y el de servicios un 30%. A título de ejemplo puede citarse que existen contratos cuyo objeto es la adquisición de camas de hospitalización, mesitas de hospitalización, camas U.C.I., sillones, camillas, etc. Además, no existe contratación vigente que extienda sus efectos de otros ejercicios, como ocurre en el resto de las Fundaciones, como podrían ser los servicios de vigilancia, limpieza, lavandería, alimentación, o mantenimiento, sino que toda la contratación fiscalizada se ha celebrado en el ejercicio 2001, al ser el primer año de su actividad.

Por último y como ya ha quedado apuntado, debe señalarse que la FHSLL no ha remitido a este Tribunal documentación que acredite la existencia de un procedimiento de compras interno normalizado, mas allá del sometimiento general al régimen legal y estatutario de contratación en las compras efectuadas por la Fundación. Tampoco ha remitido documentación, copias de las correspondientes escrituras públicas o acuerdos del Patronato referidas a nombramientos de distintos cargos de la Fundación, criterios de actuación, revocaciones y renovaciones de poderes o a delegaciones de funciones que se hayan podido producir en materia de contratación durante este periodo.

### 6.3 Análisis particularizado de los expedientes de contratación de la Fundación Hospital Son Llàtzer.

En el ejercicio de su función fiscalizadora el Tribunal de Cuentas requirió la remisión de una relación certificada de todos los contratos celebrados por la FHSLL en el ejercicio 2001, desde que tuvo lugar su constitución, así como copia compulsada de la totalidad de los expedientes de contratación tramitados (incluyendo el contrato, autorizaciones y demás actuaciones anteriores y posteriores hasta su terminación).

Los Estatutos de la FHSLL (en concreto su artículo 31) determinan su régimen de contratación, de acuerdo con el cual la Fundación ajustará su actividad en este ámbito, con carácter general, al Derecho civil y mercantil, aunque en todo caso, en lo relativo a la contratación de obras, suministros y servicios, estará sujeta a los principios de publicidad y concurrencia, salvo en contratos de cuantía inferior a 30.000 euros. En línea con lo dispuesto en el Real Decreto 29/2000, los mismos Estatutos prevén que dichos requisitos se entienden cumplidos con la publicación de un anuncio al menos en un periódico local y en otro estatal y con la apertura de un plazo mínimo de diez días para la presentación de ofertas.

A continuación, se señalan, agrupados en función de la naturaleza de los contratos, los aspectos más destacables que resultan del análisis de los expedientes de contratación remitidos por la FHSLL por haber sido tramitados durante el ejercicio 2001, comenzando por

los expedientes de contratación de suministros para la Fundación:

#### 6.3.1 Contratos de suministros.

1. Los criterios de adjudicación preestablecidos en los procedimientos de contratación de suministros recogen una puntuación máxima para cada apartado susceptible de valoración, en los casos en los que hay concurrencia de ofertas, pero no se fija un baremo en función del cual proceda puntuar cada apartado, lo que supone una pérdida de objetividad e introduce un gran ámbito a la discrecionalidad en la adjudicación. En todos estos pliegos se contienen, asimismo, prescripciones técnicas detalladas describiendo las características del material a adquirir. En todos los casos de adjudicación de los contratos de suministros por la FHSLL se ha incluido en la tramitación de los expedientes de contratación un informe de la Comisión de Compras y se han remitido a este Tribunal copias de estos informes en los que se recomienda la adjudicación a la oferta que se valora como más adecuada, recomendando la contratación con uno o varios licitadores determinados. En todos los casos, los contratos formalizados han sido suscritos por el Director Gerente de la Fundación con los licitadores previamente seleccionados en el citado informe.

2. En tres expedientes de contratación de suministros se ha adjudicado alguna partida por un importe superior al precio máximo de licitación establecido en los pliegos. Es el caso del expediente FHSLL 119/01, de adquisición de material diverso (mesas de instrumental, movilización-rehabilitación, higiene, pequeño aparataje, carros, etc) en el que existen cuatro partidas adjudicadas a un mismo licitador por un precio superior al máximo establecido en el pliego. Aunque estas partidas se han adjudicado por un importe superior al máximo previsto en los pliegos, no suponen en cambio un exceso de adjudicación en el precio global del contrato, pero sí respecto del material concreto en el que se produce dicha circunstancia. Por otra parte en este expediente no se han recibido copias del contrato formalizado ni de las facturas que afectan a este contratista concreto. En el expediente FHSLL 118/01, de adquisición del material necesario para la dotación del laboratorio de anatomía patológica, también existen partidas contratadas por un importe superior al precio máximo estimado establecido en los pliegos. En el expediente FHSLL 122/01, de adquisición de material y equipamiento para la dotación del servicio central de esterilización, el importe adjudicado supera el máximo previsto de licitación, debido a que se han incluido dos artículos que no estaban previamente previstos ni presupuestados y a que otro suministro se contrató por un precio superior al máximo de licitación establecido.

3. Existen expedientes de contratación de suministros en los que los datos de la ejecución extraídos de la documentación recibida, permiten comprobar que

con posterioridad se han modificado, de hecho, las condiciones pactadas en los contratos, sin que se aporte justificación alguna. Así, por ejemplo, en el expediente de suministros FHSLL 106/01, de adquisición de equipo de ecocardiografía, ECG de Holter, ecógrafos radio-lógicos, ecógrafos ginecológicos, etc., uno de los contratos, adjudicado a un determinado contratista, ha sido facturado por otro contratista distinto (sin que se acredite sucesión empresarial entre ambos), mientras que en otro expediente, el FHSLL 108/01, de adquisición de monitores de hemodiálisis, uno de los dos contratos a que da lugar incluye, además del material de este expediente, otro material (en concreto 24 sillones), que no estaba previsto en las condiciones iniciales de licitación.

4. En los expedientes de contratación remitidos por la Fundación se han incluido copias de los documentos de formalización de los contratos y copias de las facturas correspondientes. No obstante, en determinados expedientes de contratación, las facturas a las que ha dado lugar la ejecución de los contratos formalizados no se corresponden exactamente con los objetos e importes reflejados en cada uno de ellos. Se han podido comprobar diferencias entre el precio acordado y el que se deriva de la facturación recibida. Así, el expediente FHSLL 111/01, de adquisición de equipos de urodinámica y flujometría da lugar a un contrato formalizado el 10 de septiembre de 2001, por un importe total acumulado de 40.082,07 euros (6.669.096 pesetas). Sin embargo, la facturación que en ejecución del contrato se incorpora al expediente asciende a 40.900,08 euros (6.805.201 pesetas). También puede señalarse que algunos productos han sido facturados a precios inferiores a aquéllos por los que fueron contratados. Así, en el expediente FHSLL 110/01, de adquisición de equipos y material de oftalmología para unidades de consulta, aparece en la factura de uno de los adjudicatarios un descuento de 3.756,33 euros (625.000 pesetas) por pronto pago cuya posible aplicación no se recogía en el contrato, e igual sucede en el expediente FHSLL 115/01, de adquisición de equipos y material de oftalmología para área quirúrgica y gabinete.

5. Existen expedientes de contratación de suministros en los que la documentación remitida a este Tribunal resulta claramente incompleta, pudiendo citarse como ejemplo el expediente FHSLL 121/01, de adquisición de instrumental quirúrgico, en el que no se incluye la aprobación del expediente, ni los pliegos de cláusulas, ni el importe máximo de licitación, ni la propuesta de adjudicación, etc., y que únicamente está formado por la copia de los 3 contratos formalizados en octubre de 2001 por un importe total acumulado de 335.911,07 euros (55.890.899 pesetas) y por las facturas a las que ha dado lugar la ejecución de esos contratos. En otros expedientes de contratación de suministros la documentación incluida en cada uno de ellos resulta muy escueta, toda vez que faltan los informes de valoración de ofertas en los que se puntúa cada una de

ellas antes de proponer la adjudicación, no se incluye una relación de las ofertas presentadas a cada procedimiento de contratación, faltan las actas de recepción de los bienes adquiridos previas al pago de las facturas, etc. No obstante, pese a estos defectos formales y las irregularidades concretas que se han puesto de manifiesto en algunos expedientes de contratación, se ha podido constatar que en la tramitación de todos los expedientes de contratación de suministros por parte de la FHSLL, en este primer año de funcionamiento desde su constitución, esta Fundación ha garantizado la publicidad en cada contratación y la posibilidad de concurrencia de distintos oferentes a cada procedimiento.

6. Por último, debe señalarse que en ningún contrato de suministros se ha exigido la constitución de garantía a ningún contratista ni se ha detallado un régimen sancionador o establecido previsiones precisas para el caso de incumplimiento de sus obligaciones contractuales por parte del adjudicatario.

#### 6.3.2 Contratos de servicios.

Se han analizado los expedientes de los 28 contratos de servicios remitidos por la FHSLL, resultando como principales incidencias que se han puesto de manifiesto en este análisis las siguientes:

1. Se han adjudicado mediante procedimiento directo con promoción de ofertas y se han publicado en prensa los anuncios correspondientes 16 contratos de servicios. Por tanto, los restantes 12 expedientes de contratos de servicios se han adjudicado mediante contratación directa sin publicidad ni concurrencia, utilizando para ello el límite de 30.000 euros fijado por los Estatutos que permite exceptuar la aplicación de estos principios. Sin embargo, varios de estos contratos exceptuados de publicidad y concurrencia están sometidos a prórrogas, incluso tácitas de su duración, de tal modo que en su consideración global incluyendo estas prórrogas, exceden o excederán en el futuro de esta cuantía por lo que, a juicio de este Tribunal de Cuentas, debieron haber sido objeto de publicidad y de promoción de la concurrencia. Entre estos expedientes de contratos de servicios se puede citar el contrato en materia de relaciones laborales, formalizado el 1 de diciembre de 2001, con una vigencia de un año, prorrogable tácitamente por periodos anuales, y un precio de 2.100.000 ptas/año (+IVA), actualizable anualmente según el IPC Nacional; el contrato de servicios de reparación y mantenimiento de los ascensores, formalizado el 15 de noviembre de 2001, con una vigencia de 98 días desde el 26 de noviembre de 2001 pero prorrogable tácitamente por periodos anuales, y un precio de 1.319.493 pesetas al mes (+IVA), actualizable anualmente según el IPC Sector Servicios en los meses de enero; o el contrato formalizado el 15 de noviembre de 2001, con una vigencia de un año, a contar desde el 26 de noviembre de 2001, por un precio de 149.748

pesetas al mes (+IVA), referente al mantenimiento de escaleras mecánicas y pasillos rodantes.

2. Los pliegos que sirven de base para los procedimientos de adjudicación de los contratos de servicios describen el objeto del contrato de una forma suficientemente precisa, aunque los criterios de adjudicación incluidos en estos pliegos no están puntuados ni ordenados por su importancia, sino que forman una mera lista de puntos genéricos, lo que supone conceder un ámbito de discrecionalidad excesivo al órgano de contratación. Normalmente se incluyen algunos puntos que, según se indica, «la Fundación valorará especialmente», aunque el pliego tampoco explica los baremos o mecanismos de valoración «especiales» de cada uno de ellos. Los expedientes de contratación, que incluyen una relación de las ofertas recibidas y una relación de las puntuaciones atribuidas a cada oferta por la Mesa de Contratación, permiten constatar que tampoco la FHSLL tiene en cuenta estos criterios especiales. Así, en el expediente de contratación de los servicios de mantenimiento general de las instalaciones y los equipos de electromedicina de la Fundación, las puntuaciones atribuidas a cada oferta por la Mesa de Contratación se han elaborado en función de cuatro criterios y no de los ocho enunciados en el Pliego y que, según se afirma, «la Fundación valorará especialmente»; en el expediente de contratación de suministro de productos y prestación de servicios para la implantación de los equipos informáticos, las puntuaciones dadas a cada oferta se han elaborado en función de seis criterios y no de los catorce enunciados en el Pliego; en el expediente de contratación de la prestación de los servicios de limpieza interior y exterior de las dependencias de la Fundación las puntuaciones dadas a cada oferta se han elaborado en función de cuatro criterios y no de los seis enunciados en el Pliego; en el expediente de contratación de los servicios de seguridad y vigilancia exterior e interior de las dependencias de la Fundación las puntuaciones asignadas a cada oferta se han elaborado en función de cuatro criterios y no de los tres únicos enunciados en el Pliego. Más ejemplos de esta incidencia serían el expediente de contratación de servicios de lavandería, planchado y reparación de ropa hospitalaria o el expediente de contratación del diseño de elaboración e instalación del sistema de señalización del Hospital.

3. En todos los casos de adjudicación de los contratos de servicios mediante procedimiento directo con promoción de ofertas y realización de publicidad ha intervenido la Mesa de Contratación de la FHSLL, de igual modo que con muchos expedientes de contratación se han remitido a este Tribunal conjuntamente copias de la relación de las ofertas recibidas y de la relación de las puntuaciones asignadas a cada oferta, así como los contratos consiguientemente formalizados por el Director Gerente con los licitadores previamente mejor puntuados.

4. Por lo que resulta de la documentación recibida, en ningún contrato de servicios de la FHSLL se ha exigido la constitución de garantía a ningún contratista ni se ha detallado un régimen sancionador o establecido previsiones precisas para el caso de incumplimiento de sus obligaciones contractuales por el adjudicatario.

5. Ha sido frecuente la inclusión en los contratos de servicios de la Fundación de una cláusula por la que se exceptúa expresamente la posibilidad de subcontratación y/o cesión del contrato (en el caso del contrato de mantenimiento general de las instalaciones y los equipos de electromedicina de la Fundación, del contrato de limpieza interior y exterior de las dependencias, del contrato de seguridad y vigilancia exterior e interior de las dependencias, o del contrato de lavandería, planchado y reparación de ropa hospitalaria). Asimismo, en determinados contratos se ha incluido una cláusula de confidencialidad (como ejemplo puede citarse el contrato de suministro de productos y de prestación de servicios para la implantación de los equipos informáticos o el contrato para poner en marcha el Sistema de Información para Áreas Críticas de la Fundación).

6. En los contratos de servicios hay prevista una cláusula específica para la revisión de precios en unos casos y no en otros, sin que se desprenda de la documentación remitida a este Tribunal la existencia de un criterio que justifique esta disparidad. En la mayoría de los contratos se incluye una cláusula de revisión de precios en la que se estipula una variación al alza de los precios en función del IPC (casos del contrato de mantenimiento general de las instalaciones y los equipos de electromedicina de la Fundación, del contrato de lavandería, planchado y reparación de ropa, del contrato de mantenimiento de las zonas ajardinadas, etc.).

7. Por último, en las cláusulas de los contratos de servicios se suele prever la posibilidad de que tenga lugar la aplicación de prórrogas. En determinados contratos se prevén prórrogas tácitas que actúan de forma automática (supuesto de los contratos de concesión de autorización para la instalación de dos cajeros automáticos, del contrato de reparación y mantenimiento de los ascensores, etc.), mientras que en otros únicamente se prevé que puedan prorrogarse por voluntad expresa de las partes (como ocurre en el contrato de lavandería, planchado y reparación de ropa hospitalaria, en el contrato de limpieza, o en el contrato de seguridad y vigilancia, etc.), sin que consten tampoco criterios uniformes o preestablecidos al respecto.

## CAPÍTULO 7

### Conclusiones y recomendaciones

En el presente Capítulo se exponen, como resultado del análisis de los expedientes de contratación de las Fundaciones Hospitalares, una serie de Conclusiones predicables con carácter general de su actividad con-

tractual, así como las Recomendaciones que se derivan de ellas:

#### 7.1 Conclusiones.

##### 7.1.1 Conclusión de carácter general.

La normativa que regula las nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud (Ley 15/1997 y Real Decreto 29/2000) tiene entre otros objetivos el de impulsar la autonomía en la gestión sanitaria, configurando los centros asistenciales como organizaciones autónomas con facultades de decisión efectivas y responsables. La autonomía de gestión con la que se dota a estas entidades tiene su necesario contrapunto en los controles que se establecen para velar por el adecuado funcionamiento de los Centros, como garantía del servicio público que prestan y del respeto de los principios constitucionales de eficiencia y economía en la gestión de los fondos públicos, principios aplicables y exigibles en todo el ámbito del Sector Público. Para permitir esa mayor cuota de autonomía las Fundaciones Hospitalares están sujetas con carácter general en su actividad contractual al Derecho civil y mercantil, si bien para garantizar el respeto de los citados principios constitucionales de eficiencia y economía su contratación está obligada a respetar los principios de publicidad y concurrencia e, incluso, a juicio de este Tribunal de Cuentas, deberían observar igualmente los de objetividad y transparencia. Como exigencia concreta se recoge en los Estatutos de cada una de las entidades y en el Real Decreto 29/2000 cuyo artículo 43.1 proclama que «las fundaciones ajustarán su actividad contractual al derecho civil y mercantil y estarán sujetas a los principios de publicidad y concurrencia salvo en los casos no exigidos en la legislación sobre contratos de las Administraciones Públicas».

##### 7.1.2 Conclusión relativa al cumplimiento de los requisitos de publicidad y concurrencia en la contratación.

El cumplimiento de estos requisitos se ha llevado a cabo de forma muy diferente y desigual en cada una de las cuatro Fundaciones Hospitalares analizadas, como ya se ha puesto de manifiesto más detalladamente al exponer los resultados del análisis de la contratación de cada una de ellas: La FHA ha utilizado la publicidad en los diarios oficiales (BOE y DOCE)<sup>15</sup>; la FHM ha utilizado la publicidad mediante anuncios en prensa, limitándose en algunos casos a la prensa local; la FHC ha utilizado también la publicidad en prensa, aunque no la ha acreditado ni ha incorporado los anuncios publicados a los expedientes de contratación; y, por último, la FHSLL tampoco ha acreditado la realización de publicidad que, sin embargo, si utiliza con carácter general para los suministros y, en menor medida, para la contratación de los servicios.

<sup>15</sup> Ver Nota al pie n.º 7 en el epígrafe 3.4.1 de este Informe.

La falta o inadecuada publicidad de los procedimientos de contratación elimina o reduce la libre concurrencia. A juicio de este Tribunal de Cuentas el sometimiento a los principios de publicidad y concurrencia debe hacerse de forma sistemática y uniforme en la contratación de todas las Fundaciones Hospitalares, máxime tras la entrada en vigor del Real Decreto 29/2000 que determina incluso la forma en que se debe dar cumplimiento a estos requisitos en su artículo 43.2 al establecer que «dichos principios se materializarán en la obligación de publicar un anuncio, al menos, en un periódico de ámbito estatal y en otro local, y en la concesión de un plazo mínimo de diez días para la presentación de ofertas, a contar desde la fecha del anuncio».

##### 7.1.3 Conclusión relativa al respeto de los principios de objetividad y transparencia en los procedimientos de contratación.

En el análisis de la contratación que se ha llevado a cabo se han encontrado con frecuencia deficiencias como la falta de fijación de los necesarios baremos para la adjudicación. En los apartados correspondientes al análisis de la contratación de cada una de las Fundaciones se han puesto de manifiesto las deficiencias que afectan concretamente a cada una de ellas en cuanto a la redacción de los pliegos que sirven de base a los contratos y en cuanto al procedimiento que siguen hasta la adjudicación. Así, en la FHA interviene la Mesa de Contratación apoyándose en informes internos previos de los respectivos responsables de las distintas áreas del Hospital; en la FHM la valoración de las ofertas presentadas se ha hecho mediante un informe de un único responsable; en la FHC interviene una Comisión de Compras; y en la FHSLL también una Mesa de Contratación.

La valoración de las ofertas se ha realizado por distintos órganos, careciendo de unas pautas de actuación objetivas y de los adecuados mecanismos de control de su valoración, y, en todo caso, en base a criterios de adjudicación que, en ocasiones, han resultado excesivamente genéricos e imprecisos, a menudo sin haberse fijado un tipo máximo de licitación. La conclusión resultante es que ha existido una excesiva discrecionalidad en la contratación sin que se hayan aplicado las suficientes garantías de transparencia, de acierto en las adjudicaciones y de medidas de salvaguarda para que dichas adjudicaciones se ajusten a los criterios y al procedimiento establecidos por los órganos de gobierno de las respectivas Fundaciones Hospitalares.

##### 7.1.4 Conclusión relativa al empleo de pautas administrativas de actuación contractual.

En el análisis de la contratación de las distintas Fundaciones Hospitalares se ha puesto de manifiesto que todas ellas han utilizado, en mayor o menor medida, técnicas, procedimientos, categorías e incluso cláusulas propias de la contratación administrativa. Así, las Fun-

daciones Hospitalares han elaborado «pliegos» que han servido de base a la contratación y en los que se fijaban criterios de adjudicación, tipos máximo de licitación, etc.; han establecido procedimientos de adjudicación y órganos de contratación; han clasificado sus contratos en contratos de obras, de servicios y de suministros; e incluso han utilizado cláusulas típicas de los contratos administrativos.

En concreto, en algunos contratos se ha exigido al contratista la aportación de una certificación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y de la Tesorería General de la Seguridad Social que acrediten que se encuentra al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y para con la Seguridad Social; en otros contratos se ha exigido la constitución de fianzas, en unas modalidades y cuantías muy similares a las previstas para la contratación administrativa; también se han previsto en algunos contratos penalidades y sanciones para el caso de incumplimiento y se han establecido cláusulas de revisión de precios muy similares a las que se emplean en la contratación administrativa.

Con independencia de que la necesidad de adaptar nuestra legislación en materia de contratación administrativa a la interpretación del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre las Directivas Comunitarias, en el sentido expuesto en el epígrafe 2.2 de este Informe, termine convirtiéndose en obligatoria su aplicación, a juicio de este Tribunal de Cuentas, la utilización de todas estas técnicas y prácticas propias de la contratación administrativa resulta positiva en la medida en que permiten mejorar la transparencia, la objetividad, la concurrencia y la no discriminación en la contratación de las Fundaciones Hospitalares, así como el respeto de los principios constitucionales de eficiencia y economía aplicables a todo el ámbito del Sector Público. Sin embargo, conviene precisar que su utilización debe hacerse de forma uniforme y homogénea en la contratación de cada Fundación, sin emplear por ello criterios arbitrarios o aleatorios en cuanto a su utilización en función del tipo de contrato.

#### 7.1.5 Conclusión relativa a la uniformidad y coordinación en la contratación de las Fundaciones Hospitalares.

Otra de las conclusiones que se ha puesto de manifiesto como consecuencia del análisis de la contratación de las Fundaciones Hospitalares ha sido la falta de coordinación y uniformidad en la contratación entre las distintas Fundaciones e, incluso, entre distintos contratos celebrados por una misma Fundación. Así, se han utilizado diferentes criterios y procedimientos para contratar actividades o servicios similares. Como ejemplo de estas divergencias puede señalarse que en algunos contratos de larga duración se han previsto cláusulas de actualización de precios y en otros no; en algunas Fundaciones ha sido habitual la inclusión de cláusulas en cuya virtud si otro proveedor ofrece mejores condiciones se puede resolver el contrato; en algunos contra-

tos se han incluido cláusulas de sumisión expresa para resolver los conflictos que puedan surgir a determinados Juzgados e incluso cláusulas de sumisión a arbitraje, sin que exista un criterio general en cada una de las Fundaciones a este respecto; en la contratación de los mismos servicios se han incluido cláusulas de confidencialidad en algunas Fundaciones y no en otras, etc.

Todo ello pone de manifiesto la falta de unos criterios uniformes de obligada aplicación dentro del ámbito de la actividad contractual de cada Fundación, así como una inexistente coordinación superior que debió ser ejercida por el antiguo INSALUD, con posterioridad a la constitución y dotación de las Fundaciones por dicha Entidad Gestora de la Seguridad Social, coordinación que a partir de la asunción por las respectivas Comunidades Autónomas de ubicación, el 1 de enero de 2002, de las funciones que ostentaba el INSALUD en estas Fundaciones, resultará en el futuro aún más improbable (con la posible excepción de las Fundaciones Hospitalares Manacor y Son Llatzer, dependientes ambas de la Administración Sanitaria de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears).

### 7.2 Recomendaciones.

#### 7.2.1 Recomendación de carácter general.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, por el carácter de servicio público de la asistencia sanitaria que prestan y por el origen igualmente público de gran parte de los recursos que administran, las Fundaciones Hospitalares (Fundaciones Hospital Manacor y Son Llatzer transferidas a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, FHA transferida a la Comunidad Autónoma de Madrid y FHC transferida a la Comunidad Autónoma de La Rioja) deben garantizar, en todo caso, en su funcionamiento interno y en su régimen de contratación el respeto de los principios constitucionales de eficiencia y economía en la gestión de los fondos públicos, principios aplicables a todo el ámbito del Sector Público (artículo 31.2 de la Constitución española).

Para garantizar el respeto de los citados principios estas entidades deben sujetar su actuación en materia contractual a los principios de publicidad y concurrencia, exigidos expresamente en la normativa que las regula, y asimismo, a juicio de este Tribunal de Cuentas, a los principios de objetividad y transparencia.

En este sentido, el Gobierno de la Nación debería adoptar las medidas oportunas para que, mediante la remisión a las Cortes Generales del oportuno Proyecto de Ley de modificación de la normativa vigente, tenga lugar la oportuna adecuación de nuestra legislación en materia de contratación administrativa, en concreto la regulación del ámbito subjetivo de aplicación del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, así como de su normativa complementaria, al contenido de las Directivas Comunitarias sobre la materia, en el sentido de lo

expresado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en sus Sentencias de 15 de mayo y de 16 de octubre de 2003. Esta modificación debería afectar al artículo 1.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, para incluir en el ámbito subjetivo de aplicación de dicha Ley no sólo específicamente a las entidades «de derecho público», sino genéricamente a todo tipo de entidades, tanto si son de derecho público como si son de derecho privado, siempre que reúnan los requisitos señalados en el propio artículo 1.3 del Texto Refundido.

Este problema no ha quedado resuelto con la modificación introducida en el artículo 2.1 del Texto Refundido por el artículo 67 de la reciente Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, cuyo tenor literal se reproduce a pie de página<sup>14</sup>, puesto que se limita a incorporar al ámbito de aplicación de la Ley parte de los contratos celebrados por las «sociedades de derecho privado», categoría en la que no se incluyen las Fundaciones del Sector público estatal, en lugar de incluir a todas las entidades de derecho privado, entre las que sí se incluyen las Fundaciones aquí analizadas.

#### 7.2.2 Recomendación relativa a la forma de hacer efectivo el cumplimiento de los requisitos de publicidad y concurrencia.

La forma de cumplir con la sujeción a los principios de publicidad y concurrencia en la contratación de las Fundaciones Hospitalares debe llevarse a cabo para cada una de ellas de forma sistemática y uniforme, entendiendo, en todo caso, como un punto de partida válido la previsión contenida en el artículo 43.2 del Real Decreto 29/2000 al establecer que «dichos principios se materializarán en la obligación de publicar un anuncio, al menos, en un periódico de ámbito estatal y en otro local, y en la concesión de un plazo mínimo de diez días para la presentación de ofertas, a contar desde la fecha del anuncio».

Por tanto, esta previsión que ha sido incorporada a los distintos Estatutos de las Fundaciones, debe constituir un requisito mínimo y necesario de la contratación de todas y cada una de las Fundaciones, sin perjuicio de

<sup>14</sup> «Las entidades de derecho público no comprendidas en el ámbito definido en el artículo anterior y las sociedades de derecho privado creadas para satisfacer específicamente necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que, además, concurren alguno de los requisitos contenidos en el párrafo b) del apartado 3 del artículo anterior, quedarán sujetas a las prescripciones de esta Ley relativas a la capacidad de las empresas, publi-

dad, procedimientos de licitación y formas de adjudicación para los contratos de obras, suministros, consultoría y asistencia y servicios de cuantía igual o superior, con exclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido, a 6.242.028 euros (equivalente a 5.000.000 derechos especiales de giro), si se trata de contratos de obras, o a 249.681 euros (equivalente a 200.000 derechos especiales de giro), si se trata de cualquier otro contrato de los mencionados.»

#### 7.2.3 Recomendación relativa al respeto de los principios de objetividad y transparencia en los procedimientos de contratación.

El cumplimiento de los requisitos anteriores debe perfeccionarse y completarse por cada Fundación con la implantación de las necesarias garantías de objetividad y transparencia en los procedimientos de adjudicación, evitando de ese modo que una posible y excesiva discrecionalidad en la contratación, así como la utilización de criterios de adjudicación genéricos o imprecisos desvirtúen, en la práctica, la efectividad de los principios de publicidad y concurrencia.

#### 7.2.4 Recomendación relativa al empleo de técnicas y pautas administrativas en la actuación contractual.

Pese al sometimiento genérico de estas entidades al Derecho civil y mercantil en su actividad contractual, a juicio de este Tribunal de Cuentas, la utilización de técnicas y prácticas propias de la contratación administrativa puede convertirse en un adecuado mecanismo que permita constatar nítidamente el sometimiento de estas entidades a los principios de eficiencia y economía en la gestión de los fondos públicos que administran.

En línea con lo señalado en el último párrafo de la Recomendación de carácter general, las Fundaciones fiscalizadas deberían continuar profundizando en la utilización, como parte de su actividad contractual, de técnicas, prácticas, procedimientos y cláusulas que son propias de la contratación administrativa, puesto que ello les permitirá anticiparse y prepararse para afrontar adecuadamente todos aquellos cambios legislativos que, en el futuro, habrán probablemente de producirse en la que constituye su normativa reguladora en materia contractual.

Madrid, 27 de enero de 2004.—El Presidente del Tribunal de Cuentas, **Ubaldo Nieto de Alba**.