



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DE REGULARIDAD DE LA AGENCIA DE SERVICIOS SOCIALES Y DEPENDENCIA DE ANDALUCÍA

El Plan de Actuaciones para el ejercicio 2014 incluyó un informe de regularidad de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (ASSDA), referido al ejercicio 2013.

Esta entidad fue creada por la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de Reordenación del Sector Público de Andalucía, como una agencia pública empresarial en los términos previstos en el artículo 68.1.b) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (LAJA).

En virtud de lo establecido en el art. 19 de la Ley 1/2011 y Decreto 101/2011, que aprueba los Estatutos, se procede a la extinción de la Fundación Andaluza de Servicios Sociales (FASS) y la Fundación para la Atención a las Drogodependencias e Incorporación Social (FADAIS) y a la subrogación, por parte de ASSDA, de las relaciones jurídicas, bienes, derechos y obligaciones de los que eran titulares las extintas fundaciones, así como la asunción de la totalidad de los derechos y obligaciones de la Consejería competente en materia de igualdad y bienestar social, en el ejercicio de las funciones que aquella tiene atribuidas.

A ASSDA se le confiere las siguientes competencias y funciones:

- * Elaboración y seguimiento de los Programas Individuales de Atención, que contienen el reconocimiento de la situación de dependencia con determinación de los servicios especializados y/o las prestaciones económicas que correspondan a las personas beneficiarias, así como la acreditación, el control y la revisión de la calidad en la atención de los centros y de las entidades prestadoras del servicio de ayuda a domicilio.

En concreto, los servicios especializados, dirigidos a personas mayores y/o discapacitadas, se plasman en la **concertación de plazas** en centros ajenos y propios para: la Atención Residencial, las Unidades de Estancia Diurna (UED), los programas de UED Fin de Semana y de Respiro Familiar y las Viviendas de Apoyo al Tratamiento, en el **Servicio Andaluz de Teleasistencia, el de Ayuda a Domicilio, la Tarjeta 65**, etc.

- * Promoción, desarrollo y gestión de recursos para la atención social a las personas, a las familias y a la infancia. Hay que señalar que las actuaciones dirigidas a la promoción de la calidad de vida de los menores consistía en la gestión del Observatorio de la Infancia en Andalucía y en la mediación intercultural para menores procedentes de la inmigración, pero este programa, traspasado de FASS, desaparece en el año 2014.
- * La atención a la drogodependencia y adicciones y a la incorporación social para la atención a colectivos excluidos o en riesgo de exclusión social. El desarrollo de las actuaciones que, son asumidas por ASSDA de la extinta FADAIS comportan, principalmente, el funcionamiento de seis Comunidades Terapéuticas, con un total de 264 plazas, así como el Programa Experimental de Prescripción de Estupefacientes en Andalucía (PEPSA), de 40 plazas, que se desarrolla en el hospital Virgen de las Nieves de Granada.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Los objetivos que persigue esta actuación son los generales para una fiscalización de regularidad: concluir sobre el control interno y opinar sobre el cumplimiento de la legislación aplicable a la actividad que desarrolla y si las cuentas anuales reflejan la imagen fiel de su patrimonio y de la situación financiera.

Se exponen, a continuación, las conclusiones más relevantes obtenidas de cada objetivo.

* Hay que señalar que las actividades de ASSDA se rigen por la normativa de desarrollo de cada prestación de servicio, complementada con distintas comunicaciones e instrucciones internas sobre aspectos concretos de gestión y con diversas aplicaciones informáticas ajustadas a su operativa, como por ejemplo las utilizadas en el ámbito de la Autonomía y Dependencia de Andalucía.

Pero, la Agencia no dispone de un documento que contenga una planificación sobre los aspectos organizativos y que especifique los procedimientos que se llevan a cabo a fin de garantizar las funciones encomendadas, tal y como preceptúan el artículo 30 de los Estatutos.

* Este hecho, junto a los aspectos que se exponen a continuación, ha ocasionado que se cuestione si se ha producido el traspaso efectivo de determinadas competencias de la Consejería de adscripción, que a su vez, los Estatutos las señalan como funciones propias de la entidad:

-Dos Comunidades Terapéuticas y algunos centros para la Atención Residencial y Unidad de Estancia Diurna¹, pertenecientes a la Junta de Andalucía, son gestionados directamente por la Consejería de adscripción, con su personal laboral, mientras que otros centros con las mismas características, los gestiona la Agencia.

-La adjudicación de las plazas de Respiro Familiar siguen siendo competencia de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de adscripción, aún cuando es la Agencia la que tramita y gestiona los conciertos derivados de dicho programa.

-Aunque el art. 9 de los Estatutos establece entre sus funciones la acreditación de los centros concertados, la de discapacitados es gestionada por las Delegaciones Provinciales.

-Se adscriben a la Agencia los centros Unidad de Estancia Diurna de titularidad de la Junta de Andalucía, pero no las siete residencias que, a su vez, son gestionadas por ASSDA mediante concesión administrativa.

* Las deficiencias detectadas más significativas se corresponde con la **contratación pública**. En concreto, en la actividad contractual para la **concertación de las plazas para personas mayores y personas discapacitadas** (en adelante se denomina conciertos).

¹ Según ASSDA, 15 residencias y 2 centros de día con aproximadamente 2.000 plazas.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

En primer lugar, hay que señalar que el 90% de los conciertos vigentes en el 2013 (un total de 1.520 expedientes para 42.592 plazas repartidas en Centros Residenciales, Unidades de Estancias Diurnas, Viviendas de Apoyo al Tratamiento y en programas de Fin de Semana y de Respiro Familiar), derivan de la subrogación y del traspaso de competencias de las diferentes entidades suscriptoras, las cuales no presentaban homogeneidad en la tramitación y formalización de los conciertos (943 convenios, 547 contratos y 30 concesiones administrativas), ni en los procedimientos y criterios aplicados para la gestión del servicio.

Este hecho ha derivado en las siguientes conclusiones:

* No existe justificación de que, con anterioridad al año 2012, la concertación de las plazas se llevara a cabo mediante diferentes figuras jurídicas. Así, hay conciertos con entidades privadas que se formalizaron mediante convenios, aún cuando la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, establece la necesidad de la utilización de la figura del contrato para estos conciertos.

Señalar que en 2103 toda la actividad contractual está centralizada en la Agencia, lo que ha supuesto, según se ha constatado, que los conciertos suscritos por la Agencia subsanan ciertas deficiencias de las observadas en los conciertos traspasados, como por ejemplo: se emplea el contrato para entidades privadas y el convenio para las públicas, se suscriben los conciertos con los titulares de los centros y no con las entidades que prestan el servicio, se homogeniza la duración o vigencia de los mismos y se firma un único concierto con cada tercero, ya que anteriormente si el centro ofrecía diferente tipología de plazas: personas mayores dependientes y no dependientes, discapacitados que demandaban prestaciones distintas, etc, se suscribía el concierto con diversos prestadores de servicios.

* La falta de homogeneidad en la aplicación de los procedimientos de las diferentes prestaciones, unida a que la normativa que la regula no se encuentra debidamente actualizada y, para determinados aspectos, no ha sido complementada, ha originado las siguientes deficiencias:

-En los conciertos de las Unidades de Estancia Diurna y Centros Residenciales de Discapacitados se establece que el plazo máximo para el pago en concepto de reserva de plaza (60% del coste total) es de dos meses y un mes, respectivamente. En los conciertos de Centros Residenciales de Mayores no tienen establecido un límite máximo temporal.

-No hay un procedimiento uniforme para el cálculo y la revisión de la capacidad económica del usuario con el fin de determinar su aportación en el servicio que se presta, lo que ha originado diferentes aportaciones (o bonificaciones) de ASSDA partiendo de una misma situación.

-No consta regulación o instrucción para la aplicación de descuentos sobre el coste de las plazas en centros de titularidad de la Junta de Andalucía, lo que ha ocasionado que en algunos centros se apliquen estas reducciones y con diferentes porcentajes y, en otros no.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

-Aunque los centros UED deben permanecer abiertos los 12 meses, hay centros en los que, si los usuarios dan su conformidad, se permite el cierre por vacaciones, sin que el concierto establezca esta posibilidad ni consten comunicaciones e instrucciones internas que contenga el protocolo de autorización.

-No se ha previsto plazo máximo para que un centro permanezca sin la acreditación definitiva, lo que origina que algunos centros continúen funcionando durante años con la acreditación caducada o con una provisional.

* En relación con la **contratación de servicios generales**, en determinados contratos menores para la limpieza y la vigilancia de algunas sedes, se han detectado aspectos que pueden ser constitutivos de fraccionamiento del objeto de los contratos y no cumplir con los principios básicos de la contratación pública.

* Respecto al **área de personal**, en el ejercicio que se fiscaliza, el número de efectivos adscritos a la agencia asciende a 1.606, de los que 1.409 son personal laboral integrado de las extintas fundaciones, que a la fecha de redacción del informe, mantienen las mismas condiciones laborales y retributivas dimanantes de sus respectivos convenios colectivos.

Este hecho, unido a que no se dispone de un catálogo de puestos de trabajo, que la normativa presupuestaria impone para la identificación de los mismos, ha ocasionado que la Agencia tenga una diversidad de categorías, con estructuras retributivas y condiciones laborales diferentes para el desempeño de puestos similares, lo que ha supuesto que se produzcan las siguientes incidencias:

-Nueve trabajadores provenientes de FADAIS, e incluidos en la clasificación profesional de su vigente convenio, perciben 23.960 € en concepto de complemento absorbible. Este complemento no se encuentra recogido en el Convenio Colectivo de la Fundación Andaluza de Drogodependencia e Incorporación Social, ni consta otra documentación que acuerde su aplicación.

-Con el fin de igualar las retribuciones a cuatro Jefaturas de la Agencia, se distribuye la retribución de un puesto de Jefe de Departamento que se amortiza, sin que conste el preceptivo informe previo y favorable de las Consejerías competentes en materia de Administración Pública y de Hacienda.

* **Financiación.** Entre los procedimientos de auditoría aplicados y descritos en el epígrafe de Alcance del informe, se incluye la comprobación de la correcta contabilización, aplicación y destino de todos los fondos recibidos, procedentes del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía (CAA). De los resultados obtenidos se destacan los siguientes:

-Una limitación al alcance al mantener ASSDA unos derechos pendientes de cobro derivados de unas subvenciones concedidas por el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) en los años 2007 y 2008.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

-En el ejercicio 2012, ASSDA aprueba una modificación del PAIF que supone el traspaso de 1.000.000 € del presupuesto de capital al de explotación. Esta modificación, que solo se comunicó a la Consejería de adscripción, vulnera:

-el principio de especialidad de los créditos, ya que se están atendiendo gastos corrientes con créditos destinados a inversiones según la codificación contable de la Consejería de adscripción.

-el art. 18 de la Ley 15/2001, de 26 de diciembre, por la que se aprueban Medidas Fiscales, Presupuestarias, de Control y Administrativas y de Orden Social: las transferencias de capital deben aplicarse en el ejercicio en el que fueron concedidas o en el inmediato siguiente, reintegrándose el sobrante a la Junta de Andalucía.

-el 34 de la Ley 3/2012, de 21 de septiembre, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la JA, que establece que las modificaciones que supongan una alteración de los PAIF, deben ser comunicadas a la Consejería en materia de Hacienda.

-Los siguientes derechos de cobro han sido contabilizados por la Agencia, a pesar de que la Norma de Valoración 19.2, del Plan General de Contabilidad aplicable a las Agencias Públicas Empresariales, permite registrar los derechos de cobro en los que no exista documento de reconocimiento de la obligación, pero en ningún caso permite reconocerlos cuando no exista autorización ni disposición de crédito por parte de la Junta de Andalucía:

-220.797 € y 28.461 €. Estos importes derivan de las encomiendas *Servaem e Igualem*² del año 2011, que el presupuesto de la Junta de Andalucía del ejercicio 2012 los registra como créditos comprometidos, pero no se incorporan al presupuesto de 2013.

-84.112.399 € correspondientes a pagos efectuados por la Agencia por cuenta de la Consejería.

-47.786 € y 84.802 € de dos subvenciones excepcionales que el SAE concedió a FADAIS en los ejercicios 2007 y 2008. En este caso, hay que señalar que debido a la reestructuración de la Junta de Andalucía y, por ende, el cambio de competencias, estos expedientes fueron traspasados a la Consejería de Educación.

El reconocimiento de estos derechos, vulnera, así mismo, el requisito establecido en la norma tercera de la Instrucción 2/2000, de 1 de marzo, que establece que *"ante la inexistencia de obligación reconocida debidamente contabilizada, deberán estar soportadas, inexcusablemente y para ser admitidas como deuda, en un compromiso debidamente adquirido y fiscalizado previamente"*.

² Medidas de Proyección y Difusión de Formas Innovadoras y más Productivas de Organizar el Trabajo.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Este hecho que afecta a esos derechos pendientes de cobro que la Agencia mantiene en el balance, ya que carecen de cobertura presupuestaria, ha ocasionado que se practique los correspondientes ajustes sobre los Fondos Propios. Al cierre del ejercicio 2013, la Agencia presenta unos Fondos Propios negativos ajustados de 257.290.139 €.

* Con fecha 1 de abril de 2013 se emite Resolución de la Dirección General de Patrimonio de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se adscriben a la Agencia los bienes procedentes de la disolución de las fundaciones y del traspaso de competencias de la Consejería de adscripción. Entre los activos que se adscriben se encuentran diferentes inmuebles sin valorar (cuatro procedentes de FASS, cinco de FADAIS y 21 de la Junta de Andalucía) que no figuran en el inmovilizado de la Agencia, lo que ha originado una limitación al alcance, al no posibilitar la comprobación de su adecuada activación, y en su caso proponer el correspondiente ajuste.

Es destacable que la relación de bienes anexa a la Resolución adscripción de 2013 no está actualizada. Ésta refleja construcciones en curso por 12.741 € del Centro Terapéutico de La Línea de la Concepción que, desde 2011, se encuentran finalizadas, según los registros de ASSDA. Asimismo, se incluyen en el anexo tres UED de titularidad de la JA, que a esa fecha tienen otra utilidad y ya no procede su adscripción a la Agencia (UED de Úbeda, de Ciudad Jardín en Sevilla y Hogar I de Almería).

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.ccuentas.es.