

FISCALIZACIÓN DE CUMPLIMIENTO Y OPERATIVA DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SAS. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA ACTIVIDAD DESARROLLADA POR LAS PLATAFORMAS PROVINCIALES DE CONTRATACIÓN

Ejercicio 2015

La Cámara de Cuentas de Andalucía (CCA), en virtud de lo dispuesto en su Ley de creación -Ley 1/1988, de 17 de marzo-, y conforme a lo previsto en el Programa Anual de Actuación de 2015, ha realizado una revisión de cumplimiento de legalidad sobre la actividad contractual del Servicio Andaluz de Salud (SAS) -actuación denominada "*Fiscalización de cumplimiento y operativa de la contratación administrativa del SAS. Análisis comparativo de la actividad desarrollada por las Plataformas Provinciales de Contratación*", ejercicio 2015-, para emitir una opinión sobre si las actividades revisadas y la información reflejada en los estados financieros del ejercicio 2015 resultan conformes en todos los aspectos significativos con las normas aplicables a la gestión de la contratación pública del SAS.

Asimismo, de acuerdo con la mencionada ley, corresponde también a la Cámara de Cuentas de Andalucía la fiscalización del sometimiento de los integrantes del sector público andaluz a los principios de eficacia, eficiencia y economía. En el epígrafe de auditoría operativa se analiza el grado de eficacia, eficiencia y economía que se deduce de la actividad y resultados de las plataformas provinciales de contratación.

La contratación administrativa del SAS se desarrolla en el ejercicio fiscalizado (2015) a través de nueve centros de gasto: ocho Plataformas Logísticas Sanitarias (PLS), una por cada provincia, y los Servicios de Apoyo del SAS (anteriormente denominados Servicios Centrales).

De la actividad contractual del SAS en el ejercicio 2015 se puede destacar que los expedientes de contratación normalizados representan el 55% del total del importe adjudicado en el ejercicio, mientras que la contratación menor supone el 45%.

Para la revisión de los expedientes de contratación se han seleccionado las PLS de Málaga y Sevilla y los Servicios de Apoyo del SAS. En conjunto, suponen un 56% del total adjudicado.

Se ha emitido una opinión de cumplimiento con salvedades, basadas en los siguientes fundamentos:

Carencias de la normativa reguladora de las PLS

No se tiene conocimiento de la existencia de una normativa específica que regule la estructura y funciones de los distintos elementos que componen las PLS.

La ausencia de esta normativa reguladora y sus consecuencias ha sido puesta de manifiesto por la propia Intervención General de la Junta de Andalucía (IGJA), mediante una Salvedad por incertidumbre. La mencionada incertidumbre se extiende a aspectos tan relevantes de las PLS como la regulación jurídica, la naturaleza jurídica, la creación, la organización y estructura, la dirección y el personal adscrito.

Expedientes de contratación normalizada

Con posterioridad a la finalización de los trabajos de campo sobre los expedientes de contratación, realizados en las sedes de los centros seleccionados, el SAS facilitó una nueva relación de contratos. De la misma se ha puesto de manifiesto la existencia de expedientes que no aparecían en las relaciones inicialmente facilitadas (un total de 27 expedientes por importe de 167,7 M€). Consecuencia de lo descrito es que dicha documentación no ha podido ser objeto de fiscalización por esta Cámara de Cuentas, lo que constituye una limitación al alcance de los trabajos.

Si bien el número de expedientes afectados no es significativo, el hecho descrito en los párrafos anteriores supone que no sea posible asegurar plenamente la integridad y fiabilidad de la información obtenida, por lo que las conclusiones de los trabajos efectuados sobre la contratación administrativa de la entidad se deben limitar a las muestras seleccionadas.

Expedientes tramitados mediante Procedimiento Abierto

El art. 109.4 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) -que regula la preparación e iniciación del expediente- señala que en el mismo se justificará adecuadamente la elección del procedimiento y la de los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato. Ello no ocurre en 81 (89%) de los expedientes fiscalizados.

En 38 de los expedientes analizados (42%) se observan deficiencias en relación con el establecimiento y aplicación de los criterios de adjudicación o bien, insuficiente determinación de las fórmulas y métodos para su valoración.

En aras de la aplicación de la objetividad en la adjudicación, no procede la consideración entre los criterios de características subjetivas de las empresas licitadoras. Sin embargo, estas características subjetivas se han observado en 22 procedimientos abiertos (49%) de la Plataforma Logística Sanitaria de Sevilla (PLSSE) y en 3 (10%) de la Plataforma Logística Sanitaria de Málaga (PLSMA).

Asimismo, con frecuencia se establecen criterios cuya evaluación se remite de forma genérica o muy amplia a la consideración subjetiva de los miembros de la comisión técnica de valoración. Esta deficiencia se produce en 33 expedientes (73%) de la PLSSE, en 10 (33%) de la PLSMA y en 4 (25%) de los Servicios de Apoyo del SAS (SSAA).

Por otro lado, se aprecia que no se ha establecido un umbral mínimo de calidad, procediendo su inclusión en los pliegos. Esta circunstancia se ha dado en 7 expedientes (44%) de SSAA, en 13 (43%) de la PLSMA y en 12 (27%) de la PLSSE.

También se ha observado que en determinados supuestos los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) contienen reglas que asignan puntuación a ofertas que no alcanzan o cumplen deficientemente los criterios técnicos de calidad. Esta circunstancia se da en 13 procedimientos abiertos (43%) de la PLSMA, en 11 (24%) de la PLSSE y en uno (6%) de los SSAA. Este hecho debería ser causa de exclusión del procedimiento de adjudicación y no de la asignación de una mayor o menor puntuación.

En 37 procedimientos abiertos (82%) de la PLSSE y en 3 (10%) de la PLSMA la comisión técnica asume funciones que corresponden a la Mesa de Contratación (art. 22 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo).

También se ha dado el hecho de que en la comisión técnica figure indebidamente algún miembro del órgano proponente o peticionario de la necesidad del gasto. Ello ha ocurrido en 10 expedientes de los SSAA (63%) y en 3 de la PLSSE (7%).

En otros supuestos analizados se desconoce el procedimiento seguido por el órgano asesor (comisión técnica o comité de expertos) en la aplicación de los criterios de adjudicación. Esta incidencia se ha producido en 27 procedimientos abiertos de la PLSSE (60%) y en 9 de la PLSMA (30%).

Expedientes tramitados mediante Procedimientos Negociados sin Publicidad

La ausencia de negociación configura la omisión de un trámite esencial de este procedimiento, ya que es un elemento consustancial del procedimiento negociado. Su ausencia supone una causa de nulidad de pleno derecho prevista en el art. 62.1.e) de la LRJPAC.

La negociación, en los casos analizados, se ha producido de distinta forma dependiendo del centro gestor al que pertenece el expediente. Por ello, resulta conveniente el establecimiento de procedimientos homogéneos para la misma.

La negociación se hace recomendable incluso en aquellos supuestos de exclusividad. No obstante, el resultado en este aspecto de las dos PLS analizadas de Málaga y Sevilla no ha sido equiparable. En la PLSMA si bien la negociación se ha producido formalmente, apareciendo en los expedientes el acta correspondiente, sólo en un expediente, de un total de 27 (4%) se ha logrado una mejora. Sin embargo, en el caso de la PLSSE, de un total de 16 expedientes analizados, consta que se han celebrado negociaciones en 15 de ellos y de éstos se han obtenido mejoras en 7 (47%).

Por otro lado, en los SSAA, no consta que se haya celebrado negociación en tres expedientes.

Contratación Menor

Se ha efectuado una prueba sobre la totalidad de los contratos menores del SAS consistente en determinar si para un producto específico -Código Genérico de Centro (GC)- y para una misma plataforma logística se supera el límite de importe anual establecido por el art. 138.3 del TRLCSP.

El resultado de dicha prueba es el siguiente:

€

SUPUESTOS DE FRACCIONAMIENTO DEL OBJETO DE LOS CONTRATOS EN EL SAS						
	SUMINISTROS Y SERVICIOS		OBRAS		TOTAL	
ÓRGANO CONTRATACIÓN	Nº PRODUCTOS	IMPORTE TOTAL	Nº PRODUCTOS	IMPORTE TOTAL	Nº PRODUCTOS	IMPORTE TOTAL
PLS ALMERÍA	297	26.969.319,62	1	155.134,87	298	27.124.454,49
PLS CÁDIZ	547	164.583.998,46	8	2.310.063,40	555	166.894.061,86
PLS CÓRDOBA	249	23.035.543,15	1	134.628,26	250	23.170.171,41
PLS GRANADA	613	58.466.683,66	5	1.499.818,66	618	59.966.502,32
PLS HUELVA	415	41.123.305,24	7	1.327.166,31	422	42.450.471,55
PLS JAÉN	218	21.867.368,00	3	805.753,59	221	22.673.121,59
PLS MÁLAGA	1.015	191.883.541,14	5	2.892.629,23	1.020	194.776.170,37
PLS SEVILLA	850	200.696.634,76	8	2.323.912,08	858	203.020.546,84
SERVICIOS APOYO	11	597.933,72	0	0	11	597.933,72
TOTAL	4.215	729.224.327,75	38	11.449.106,40	4.253	740.673.434,15

Fuente: CCA

En estos supuestos se están adquiriendo un mismo bien o servicio a lo largo del ejercicio en reiteradas ocasiones, por un importe total que hubiera requerido un expediente de contratación normalizada, ya sea procedimiento abierto o negociado. A título de ejemplo, en la PLSMA, un mismo producto ha sido objeto de 237 adquisiciones por un importe total de 4.955.846 euros; o de forma similar, en la PLSSE, un mismo producto ha sido adquirido en 653 ocasiones por un importe total de 10.613.746 euros.

El importe total que se corresponde con supuestos de fraccionamiento del objeto de los contratos supone un 86% del total de la contratación menor del ejercicio fiscalizado.

Con base en los fundamentos expuestos, se ha ofrecido una Opinión sobre cumplimiento de legalidad con salvedades, en los siguientes términos:

En nuestra opinión, excepto por los incumplimientos descritos en el epígrafe "Fundamento de la opinión de cumplimiento con salvedades", las actividades revisadas del área de contratación administrativa del SAS resultan conformes, en todos los aspectos significativos, con la normativa aplicable a la gestión de los fondos públicos.

Conclusiones y recomendaciones de la auditoría operativa

Las principales conclusiones y recomendaciones en esta área de fiscalización son las siguientes:

Sobre eficacia

Los Servicios de Apoyo (antes Servicios Centrales) del SAS no han suscrito Contrato Programa ni han establecido en otro marco objetivos centralizados a las PLS. Los objetivos logísticos se han incluido, por el contrario, en los Contratos Programa formalizados con los hospitales y demás centros sanitarios que están vinculados a las plataformas.

Se deben establecer objetivos en Contratos Programa formalizados con las distintas Plataformas, que sean comprensivos de la totalidad de sus actividades y que sirvan de marco para la formulación de los objetivos de nivel inferior.

Se establecieron cuatro objetivos, de los que sólo fueron evaluados dos.

Los objetivos no se deben modificar a lo largo del ejercicio y una vez establecidos deben ser objeto de evaluación.

Respecto al primero de los objetivos (evolución del gasto), tres PLS no lo han alcanzado. Respecto al segundo objetivo, ninguna de las PLS ha alcanzado el nivel fijado de contratación normalizada.

Las diferencias observadas en la proporción de contratación normalizada requieren que se adopten medidas de distinto orden en las plataformas de menor proporción, desde la formación del personal, a la evaluación de las necesidades de los recursos humanos y de la capacidad de liderazgo de sus responsables.

En relación con los objetivos internos, las Unidades de cada PLS han decidido su número y contenido. Los Servicios de Apoyo sólo fijaron como directriz, que debía haber objetivos comunes a todas las Unidades de una misma PLS y que éstos en conjunto debían tener una ponderación mínima del 20%.

Considerando sus particularidades, las plataformas deben contar con unas directrices claras y completas para establecer y efectuar un seguimiento puntual de sus objetivos. Para este seguimiento se podría utilizar como modelo la aplicación diseñada por la PLS de Granada.

De las comprobaciones efectuadas en las distintas PLS sobre la evaluación del cumplimiento de objetivos internos se deduce que, en general, se han alcanzado los objetivos propuestos por las distintas Unidades y que la evaluación de los mismos se encuentra soportada por las evidencias correspondientes (documentos, listados, etc.).

No obstante, se han observado algunas incidencias en cuanto a la adecuada justificación del cumplimiento de los objetivos en las PLS de Granada, Jaén y Cádiz, que no habían sido detectadas por los superiores jerárquicos ni a nivel provincial ni a nivel centralizado.

La fase de evaluación y control es particularmente relevante en un modelo de gestión por objetivos.

Sobre economía y eficiencia

Respecto a los recursos humanos, no se tiene constancia de que su dotación y estructura obedezca a planificación o criterio alguno previo a su constitución y funcionamiento.

El SAS debe efectuar un estudio que permita asignar de forma objetiva tanto las cargas de trabajo y los recursos.

En cuanto a los salarios medios de las Unidades hay cierta uniformidad entre las PLS, salvo en lo que concierne a las de las Unidades de Contratación en las que se observan diferencias que pueden llegar al 52%.

Las cargas de trabajo en las distintas PLS -tomando como referencia distintos hitos del procedimiento de adquisición de bienes y servicios, tales como albaranes, facturas, expedientes de contratación o documentos contables- son notablemente divergentes.

En cuanto a los recursos materiales, no es posible un análisis comparativo de la maquinaria utilizada, debido a la variabilidad de su tipología y número.

En aras a una adecuada planificación y asignación de recursos materiales, se debe normalizar la maquinaria utilizada en los distintos almacenes.

En cuanto a almacenes, en tres provincias -Cádiz, Jaén y Málaga- en el ejercicio fiscalizado no se había completado el proceso hasta lograr alcanzar un único almacén central provincial.

La rotación de almacenes promedio es de 21 días, con un máximo de 29 días (PLS Jaén) y mínimo de 15 días (PLS Sevilla).

En cuanto a los recursos económicos, tomando como referencia la relación entre gasto de personal (interno y externo) con el gasto devengado de capítulo 2, compras de bienes corrientes y servicios, las PLS de Jaén y Almería son las que presentan mayores tasas.

Por último, para el análisis de los plazos medios de tramitación se han seleccionado tres plazos:

- Fin licitación – resolución adjudicación
- Resolución adjudicación – formalización contrato
- Resolución adjudicación – inicio vigencia contrato.

Respecto al primero de ellos y para los expedientes tramitados mediante procedimiento abierto, la media del SAS se sitúa en 170 días. Se considera que el plazo de adjudicación se dilata demasiado en el tiempo, lo que puede ocasionar la necesidad de prorrogar innecesariamente la relación contractual anterior y, en su caso, la pérdida del ahorro económico derivada de una oferta económica más ventajosa.

En cuanto al segundo plazo, a pesar de que la ley de contratos establece un plazo de un mes, la totalidad de las PLS -con la excepción de la de Huelva- presenta plazos medios superiores: desde los 36 días hasta los 79 días.

Se insta al cumplimiento de los plazos legales del procedimiento de contratación.

La formalización, por otra parte, se realiza en fecha muy próxima a la fecha de inicio del plazo de ejecución de los contratos.

Respecto al resto de expedientes (los tramitados como procedimientos negociados sin publicidad la situación es similar a la descrita en los párrafos anteriores.

Se han comparado los precios unitarios de adquisición de determinados productos y servicios. Este análisis se ha visto dificultado porque la definición de estos productos y servicios se efectúa por cada PLS sin atenerse a ningún patrón establecido por los Servicios de Apoyo.

Se recomienda la simplificación del número de los códigos genéricos de centros (GCs) y la creación de una unidad o departamento de normalización.

De un total de 26 productos analizados, en 6 de ellos se han observado diferencias en precios de adquisición superiores al 10% (en uno de ellos del 29,8%).

En cuanto al servicio de limpieza sólo cinco PLS se consideran comparables. Se han observado diferencias relevantes en cuanto al coste por metro cuadrado de superficie (superior al 100%), coste unitario por empleado (42%) y carga de trabajo por empleado (87%).

En relación con el servicio de vigilancia, cinco provincias cuentan con contratos de ámbito provincial, dos contratos por centros, mientras que una ha tenido ambas situaciones en el ejercicio fiscalizado. El precio por hora de vigilancia más alto se da en la PLS de Huelva, un 23% superior al valor mínimo (Cádiz). Entre las que cuentan con contrato provincial el valor máximo corresponde a Córdoba, que supera a la PLS de Cádiz en un 19%.

Respecto al servicio de transporte sanitario, el SAS ya en 1997 había previsto que la contratación se efectuara mediante precio cerrado en cinco provincias (Almería, Cádiz, Granada, Huelva y Málaga), ya fuera por lotes o mediante un único contrato. Sólo las contrataciones de las provincias de Almería y Sevilla se han llevado a cabo mediante un contrato de ámbito provincial.

Esta situación entraña dificultades para efectuar un análisis comparativo. A tal efecto, se han construido cuatro indicadores que ofrecen los siguientes resultados en cuanto a las diferencias porcentuales máximo-mínimo: coste unitario/vehículo, 34%; coste unitario /habitante, 114%; coste unitario/habitante (población de referencia), 55%; y coste unitario/Km² de superficie provincial, 151%.

El servicio de hostelería o manutención presenta, así mismo, notables diferencias entre los precios unitarios de las distintas PLS, incluso de más del doble: desayuno, 112%; almuerzo, 119%; merienda, 44%; cena, 139%; y dieta completa, 103%. Es reseñable la situación que se ha observado en la PLS de Sevilla, que cuenta con cinco centros, entre los que se dan diferencias significativas. Se da el hecho de que dichos contratos se encontraban prorrogados desde hacía varios ejercicios.

En el servicio de lavandería, las diferencias alcanzan el 21%. Siete de los contratos fueron suscritos en 2011 o ejercicios anteriores, por lo que se debería promover la concurrencia pública a fin de obtener reducciones en los precios. En cuanto al indicador kilos de ropa lavada/población de referencia, se observan diferencias que alcanzan el 290%. Este dato debería ser objeto de particular estudio y seguimiento.

En cuanto al servicio de oxigenoterapia, las diferencias por modalidad observadas oscilan desde el 58% al 337%.

De los servicios concertados de radiología, se han seleccionado las resonancias nucleares magnéticas, simples y dobles. Las diferencias en precios unitarios son, respectivamente, del 51% y del 46%. Los máximos se dan en ambos casos en la PLS de Málaga. La causa de las diferencias no está asociada a la antigüedad del expediente.

En relación con las diferencias observadas en la comparación de precios unitarios, se recomienda ampliar el alcance de los objetos de los contratos (de contrato de centro a contrato provincial o, incluso, del conjunto de la comunidad autónoma), fomentar la presentación del mayor número de ofertas posible, recurrir a las prórrogas sólo en los casos necesarios, limitar el número de ejercicios de los contratos, facilitar la comparabilidad de los precios de adquisición entre las distintas plataformas y dar información del impacto global de determinadas diferencias en precios.

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.