CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DE LA INTERVENCIÓN INTEGRAL DE LA ATENCIÓN INFANTIL TEMPRANA

La Cámara de Cuentas de Andalucía, en virtud de lo dispuesto en su Ley de creación y conforme a lo previsto en el Programa Anual de Actuación de 2020, ha realizado una fiscalización de cumplimiento y operativa de la gestión de la Atención Infantil Temprana.

La Atención Infantil Temprana precisa acciones coordinadas a través de un modelo integral que agrupe las intervenciones realizadas desde los diferentes sectores educativo, sanitario y social, que aseguren la prevención, la detección precoz, el diagnóstico y el tratamiento de las personas menores de seis años de la Comunidad Autónoma de Andalucía que presenten trastornos del desarrollo o riesgo de padecerlos, así como la intervención sobre su familia y entorno.

El objetivo de la fiscalización de cumplimiento ha sido emitir una opinión en términos de seguridad razonable sobre la legalidad de las actuaciones llevadas a cabo por la Consejería de Salud y Familias, en relación con las áreas o ámbitos seguidamente determinados, así como expresar una opinión sobre si dichas actuaciones resultan en todos los aspectos significativos conforme con la normativa aplicable.

El alcance de la fiscalización de cumplimiento se ha centrado en las áreas de contratación, el Decreto 85/2016 por el que se regula la Intervención Integral de la Atención Infantil Temprana, el Esquema Nacional de Seguridad y el Reglamento General de Protección de Datos.

El objetivo principal de la fiscalización operativa ha sido concluir sobre el cumplimiento de los principios de economía, eficacia y eficiencia en la actividad desarrollada por las Consejerías de Salud y Familias, Educación y Deporte e Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, en relación con la Atención Infantil Temprana.

El ámbito objetivo de la fiscalización es la gestión de la Intervención Integral de la Atención infantil Temprana por la Consejería de Salud y Familias, y el proceso que corresponde a las Consejerías de Educación y Deporte e Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, siendo el alcance temporal el ejercicio 2019.

OPINIÓN DE LEGALIDAD

Debido a la importancia de los incumplimientos descritos en el epígrafe “Fundamento de la opinión desfavorable”, la actividad contractual desarrollada, la actividad de la atención temprana con respecto al Decreto 85/2016, por el que se regula la Intervención Integral de la Atención Infantil Temprana en Andalucía, y la gestión en el ámbito del Esquema Nacional de Seguridad (ENS) y la protección de datos desarrollada por la Consejería de Salud y Familias durante el ejercicio 2019 no resultan conformes, en los aspectos significativos, con la normativa aplicable.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

A continuación, se detallan los principales incumplimientos que fundamentan la opinión desfavorable por áreas.

ÁREA DE CONTRATACIÓN

Incumplimientos de aspectos generales

Los expedientes analizados no están completos, tal y como se pone de manifiesto en los incumplimientos detallados. Además, no se encuentran ordenados, ni están en formato electrónico, incumpliendo con el artículo 70 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común y con el artículo 109 del Real Decreto 3/2011.

Incumplimientos relativos a los Acuerdos Marco

En ninguno de los tres Acuerdos Marco se incluye documentación de lo establecido en el artículo 156.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) y en los puntos 10.8 y 11 del Pliego de Cláusulas Administrativas y Particulares (PCAP):

a. La notificación de la resolución de la adjudicación del contrato, por lo que no se puede concluir si se ha notificado en el plazo de los quince días hábiles.
b. En el perfil del contratante no se ha indicado el plazo en que debe procederse a la formalización del contrato.
c. Al no tener evidencia sobre la notificación de la adjudicación del Acuerdo Marco, no se puede concluir si el mismo se ha formalizado en el plazo establecido.

En los tres acuerdos marco no se ha cumplido con los requisitos de publicidad establecidos en el artículo 154.2 del TRLCSP y en el punto 10.8 del PCAP:

b. La publicación en el perfil del contratante del contrato.
c. La publicación en BOE o BOJA del contrato.

Incumplimientos relativos a los Contratos derivados

En ninguno de los 46 expedientes analizados se incluye la notificación de la resolución de la adjudicación del contrato derivado, incumpliendo en el punto 19 del PCAP. Por tanto, no se puede concluir si el contrato se ha formalizado en el plazo de los 15 días establecidos.

Con el fin de acreditar la aptitud para obrar como Centro de Atención Infantil Temprana (CAIT), se debería haber solicitado la autorización de funcionamiento, requisito indispensable con el que deben contar para funcionar y que se recoge en el artículo 2 de la Orden de 13 de diciembre de 2016, por la que se establecen las condiciones materiales y funcionales de los CAIT. Además, la falta de capacidad de obrar es causa de nulidad tal según se indica en el artículo 32.b del TRLCSP. Por tanto, no se puede acreditar que los CAIT cumplan con los requisitos relativos a la capacidad de

carlos.castello@ccuentas.es Tfno: 95-500-96-00
http://www.ccuentas.es Fax: 95-500-96-46

obrar establecidos en el artículo 54 del TRLCSP. En ninguno de los 46 expedientes analizados se incluye la autorización de funcionamiento, tal y como se establece en el artículo 54 del TRLCSP y en el punto 9.2.1.1.a) del PCAP. Además, según indica el órgano gestor, no ha sido solicitada dicha documentación.

En la presentación de la documentación para la oferta, no se incluye en el expediente el seguro de responsabilidad civil, en 4 de los expedientes analizados, y en los 46 expedientes analizados no se incluye la presentación del seguro correspondiente de accidentes (se establecen en el apartado 22.4.7 del PCAP). En ninguno de los 46 expedientes analizados del año 2019 los contratistas aportan la documentación que garantice que cumplen con el requisito de contar con el seguro de responsabilidad civil, ni del seguro de accidentes. Asimismo, el órgano gestor ha confirmado que no se le ha solicitado que aporten dicha documentación para poder verificar el cumplimiento de dichas obligaciones.

No se ha cumplido con los siguientes requisitos de publicación establecidos en los artículos 154.2 y 141.1 y 3 del TRLCSP y en el punto 19 del PCAP:

a. La publicación de la adjudicación del contrato en el perfil del contratante en la totalidad de los contratos derivados analizados.
b. La publicación en BOJA o en BOE de los 43 contratos analizados superiores a 100.000 euros.

ÁREA DEL DECRETO 85/2016, POR EL QUE SE REGULA LA INTERVENCIÓN INTEGRAL DE LA ATENCIÓN INFANTIL TEMPRANA EN ANDALUCÍA

No se ha creado el Consejo y Comisión de Atención Infantil Temprana, establecido en el artículo 1 del Decreto 85/2016.

No se ha elaborado el Plan Integral de Atención Infantil Temprana que dé una respuesta intersectorial, interdisciplinar y multiprofesional, inserta en un modelo de intervención uniforme, centrado en la población infantil, familia y entorno, tal y como establece el artículo 10 del Decreto 85/2016.

No se ha establecido un protocolo de coordinación que establezca las pautas de actuación en el ámbito sanitario, educativo y/o de servicios sociales, recogido en el artículo 16 del Decreto 85/2016.

Según se establece en el artículo 19 del Decreto 85/2016, los Equipos Provinciales de Atención Infantil Temprana (EPAT) estarán integrados por tres profesionales designados por las personas titulares de las Delegaciones Territoriales (DDTT) o Provinciales de las Consejerías competentes en materia de salud, educación y servicios sociales. No se cumple con la composición de los profesionales del EPAT en las DDTT de Cádiz, Córdoba y Sevilla. En el caso concreto de la DDTT de Granada, la persona designada por la Consejería competente en materia de servicios sociales no cuenta con los medios necesarios para desarrollar su trabajo.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

No se ha creado la comisión de seguimiento de ámbito regional que se establece en la Disposición undécima del Anexo del Decreto 85/2016.

No se ha desarrollado mediante Orden los criterios de calidad que deben contemplarse en las actuaciones realizadas en Atención Infantil Temprana, tal y como se establece en el artículo 21.2 del Decreto 85/2016.

ÁREA DEL ESQUEMA NACIONAL DE SEGURIDAD

La Consejería de Salud y Familias incumple el artículo 34 del RD 3/2010, desarrollado en el anexo III.2, ya que no realiza auditoría de seguridad.

Se incumple el artículo 41 del RD 3/2010, relativo a la publicidad del cumplimiento del ENS en su sede electrónica, debido a que no se dispone de la declaración de fiabilidad.

Con respecto a las medidas de seguridad establecidas en el Anexo II del RD 3/2010 se incumple en un 75% del marco organizativo, un 56% del marco operacional y 14,71% de las medidas de protección. Se trata de un total de 22 medidas incumplidas de las 63 aplicables.

El marco organizativo consta de 4 medidas, de las cuales se incumplen 3. Este ámbito es de gran importancia ya que define el gobierno de la seguridad y el compromiso de la dirección del organismo con el mencionado gobierno.

El marco operacional, basado en 25 medidas aplicables, cuenta con 14 incumplimientos. Es destacable debido a la importancia de extender el gobierno de la seguridad a todos los empleados internos y externos del organismo.

Por último, con respecto a las medidas de protección, de 34 medidas aplicables, se han encontrado 5 incumplimientos. Las medidas que incumplen son de especial relevancia teniendo en cuenta el cometido de la Consejería, ya que actualmente podría darse la situación de sufrir un ataque o un accidente e imposibilitar la actividad de esta durante un periodo de tiempo.

ÁREA DE PROTECCIÓN DE DATOS

En 10 de los 40 expedientes revisados de menores, no se incluye la autorización de los tutores de los menores con respecto al tratamiento de datos personales, según se establece en el artículo 73 a) de la Ley Orgánica 3/2018 y en el artículo 8 del Reglamento (UE) 2016/679.

No se ha elaborado una evaluación del impacto de las operaciones de tratamiento en la protección de datos personales, para aquellas operaciones que entrañen un riesgo alto, incumpliendo con el artículo 35 del Reglamento (UE) 2016/679.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

No se ha realizado un análisis de riesgos o equivalente que sustente el Registro de Actividades de Tratamiento de cara a cumplir con los artículos 24 y 25 del Reglamento (UE) 2016/679.

CONCLUSIONES DE LA FISCALIZACIÓN OPERATIVA

ANÁLISIS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Se ha valorado el sistema de control interno implantado en los procedimientos, así como su funcionamiento en las Consejerías de Salud y Familias, de Educación y Deportes e Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación. A continuación, se detallan las principales debilidades:

- No se han implantado mecanismos de control interno, con el objetivo de revisar el trabajo realizado por la gestión, supervisando, entre otras, la correcta aplicación de la normativa y procedimientos aplicables, así como la custodia, control y aplicación de los recursos públicos de la administración.
- No se ha elaborado un documento formal en el que se realice un análisis de los riesgos que pueden afectar a la gestión, definiendo las áreas y evaluando y valorando los mismos, así como un plan de medidas tomadas para dar respuesta a los riesgos de forma que se puedan evitar o minimizar.
- No se deja evidencia de la supervisión de las tareas que se realizan.

Análisis del procedimiento por el que se realiza la delegación de competencias a los CAIT

Se ha elaborado un análisis sobre la delegación de competencias realizada en 23 ayuntamientos para gestionar los CAIT, a través del Decreto 129/2017. Las incidencias detectadas durante este análisis son la siguientes:

a. No se ha obtenido evidencia del control de eficiencia establecido que debe realizar la Administración delegante, según el artículo 27.1 de la Ley 7/1985. Además, no se dispone de instrucciones que se hayan dictado para realizar un adecuado control de la delegación tal y como establece el artículo 5 del decreto 129/2017.
b. No se determinan los medios personales y materiales que son asignados por la Administración delegante según se establece en el artículo 27 de la Ley 7/1985 y en el artículo 19 de Ley 5/2010.
c. Según el artículo 23 del Decreto 129/2017 se establece que la aceptación por parte de la Entidad deberá producirse en el plazo máximo de un mes desde la entrada en vigor del Decreto (5 de septiembre de 2017). De las 23 Entidades Locales con delegación, cinco de ellas han aprobado en el Pleno Municipal la aceptación fuera de plazo.

Análisis de la gestión de la Atención Infantil Temprana por parte de los CAIT

Se han analizado 17 de los 23 CAIT gestionados por delegación de competencias, a través de los Ayuntamientos, siendo las principales conclusiones de la muestra analizada las siguientes:

carlos.castello@ccuentas.es Tfno: 95-500-96-00
http://www.ccuentas.es Fax: 95-500-96-46

a. En cinco CAIT no disponen de Plan de Calidad, y en 9 está en proceso de elaboración.
b. En 10 CAIT se está incumpliendo el horario de atención temprana establecido en el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT).
c. En cinco CAIT tienen exclusivamente personal propio del Ayuntamiento, uno tiene exclusivamente personal contratado y el resto tienen tanto personal del Ayuntamiento como contratado por servicios.
d. En cuanto a las sesiones contratadas y sesiones realizadas en 2019 hay diferencias con las previstas en los convenios.

Se ha realizado una muestra de 19 CAIT gestionados a través de contratos no inspeccionados en 2019 y las principales conclusiones son las siguientes:

a. En 10 CAIT el inventario es una relación de bienes, sin fecha, importe o número de inventario, o son fotos de las salas donde se ubica el material.
b. En 9 CAIT no cumplen con el horario establecido en el PPT.
c. Con respecto a los menores atendidos, la totalidad de CAIT indica que atiende a un mayor número de menores de los asignados en contrato.
d. En cinco CAIT no adjuntan procedimiento ni protocolo a seguir para la valoración de menores en situación de riesgo o desprotección por faltas de asistencia continuadas e injustificadas.
e. Existen diferencias en:
   - El número de horas anuales de los profesionales contratados con respecto al Acuerdo Marco y con los datos remitidos por las DDTT.
   - En el número de sesiones contratadas y sesiones realizadas con respecto al Acuerdo Marco.

Procedimiento de gestión de los expedientes de menores a través de Alborada

Se ha analizado la gestión de la Atención Infantil Temprana que se realiza mediante la aplicación informática Alborada (es el Sistema de Información de la Consejería de Salud y Familias por el cual que se gestionan los expedientes). Las principales incidencias detectadas durante este análisis son la siguientes:

a. Se han detectado 9 expedientes donde no consta el Plan Individualizado de Atención Temprana (PIAT).
b. En el análisis de las asistencias reales que reciben los menores se ha comprobado que en 31 de los expedientes no se cumple con las Unidades de Medida de Atención Temprana (UMAT) aprobadas en el plan. En 15 expedientes, los menores reciben asistencias de especialidades no incluidas en el Plan.
c. Se ha comprobado que, en modificaciones realizadas en los PIAT, en 28 casos no son llevadas a cabo, ya que no se reflejan cambios en las UMAT reales que recibe el menor, de forma que no se adaptan al último plan de intervención aprobado.
d. No se establece un sistema de seguimiento de los menores una vez que cumplen los 6 años y son dados de alta del sistema.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

VERIFICACIÓN DEL ESTABLECIMIENTO DE OBJETIVOS, INDICADORES Y RECURSOS

Como conclusiones principales se destacan las siguientes:

- Las Consejerías de Educación y Deportes e Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, no tienen identificado en sus presupuestos partidas destinadas a la atención temprana ni objetivos e indicadores
- En la Consejería de Salud y Familias existen más gastos relacionados con la Atención Infantil Temprana que no se han identificado en el programa presupuestario 31P.
- En ninguna de las tres Consejerías se puede cuantificar el gasto total asignado a la Atención Infantil Temprana.
- Al no existir un único programa presupuestario relacionado con la Atención Temprana para las tres Consejerías, no se puede realizar un seguimiento de dichos gastos.

ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA, EFICACIA Y ECONOMÍA EN LA GESTIÓN

El análisis de la eficiencia, eficacia y economía en la gestión se ha centrado en la Consejería de Salud y Familias. Se han diseñado algunos indicadores para poder analizar estos aspectos. Durante la realización del trabajo se ha detectado que por parte de la gestión no se analiza ni se hace un seguimiento de la siguiente información:

- Análisis del personal empleado en los CAIT por especialidad, así como la evolución y necesidades del mismo.
- Seguimiento de los tiempos medios invertidos en los procesos de gestión de la Atención Temprana:
  - Cálculo del tiempo medio que tarda un menor en iniciar un tratamiento, con el fin de intentar que este sea lo menor posible, aumentando de esta forma la eficiencia.
  - Análisis del tiempo medio del tratamiento de un menor, ya que con este dato se podrían cuantificar los recursos necesarios para destinar al tratamiento de los menores.
  - Seguimiento del tiempo medio invertido en realizar los informes de idoneidad.
- Análisis de las listas de espera.
- Análisis de los costes que suponen la atención temprana.
- Análisis comparativo de la información sobre la gestión en las DDTT.

Se destacan algunas de las conclusiones obtenidas:

- El tiempo medio para valorar la idoneidad de tratamiento en los menores, desglosado por provincias, va en aumento, pasando de ser 27 días de media en el año 2017 a 37 días en el año 2019. Por tanto, en el ejercicio 2019, en un 32% de los menores se supera el plazo de 30 días para valorar la idoneidad (establecido en el Decreto 85/2016), dato que también ha aumentado en los últimos ejercicios ya que en 2017 era un 20% y en 2018 un 27%.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

- Las listas de espera de los CAIT, correspondientes al año 2019, indican que asciende a 4.614 el total de menores que están pendientes de obtener una plaza en un CAIT para poder recibir tratamiento. Las provincias en las que las listas de espera son mayores, superando los 300 menores son, Sevilla, Málaga, Cádiz y Granada. Las listas de esperas van en aumento con un incremento respecto al ejercicio 2017 de un 72%. Existe una tendencia al alza de las listas de espera de menores para entrar en un centro de acogida con un aumento del 72% en los últimos tres años.

- Los datos obtenidos para el ejercicio 2019 indican que la media para que un menor inicie el tratamiento es de 93 días, siendo las DDTT que se sitúan por encima, en orden decreciente, Almería, Málaga, Granada, Jaén y Sevilla. La evolución tiende a la baja, siendo los datos del tiempo medio para los ejercicios 2017 y 2018 de 128 y 104 días. Es un hecho relevante debido a la importancia que tiene una rápida actuación sobre los menores en la atención temprana.

RECOMENDACIONES

<u>En relación con la fiscalización de cumplimiento</u>

Planificar adecuadamente la gestión de la contratación, de forma que se identifique la necesidad de los contratos, de los recursos presupuestarios, otras necesidades específicas, la elaboración y alcance de los estudios previos, así como la elaboración de un cronograma.

Organizar que los expedientes administrativos de contratación consistan en un conjunto único y ordenado de documentos que incluya un índice numerado con identificación de su contenido. Además, deben guardarse en formato electrónico incluyendo la información auxiliar necesaria.

Impulsar medidas enmarcadas en la gestión de vulnerabilidades e integradas en sus procedimientos de tal forma que daría apoyo en el cumplimiento de diferentes medidas del marco operacional del apartado de medidas de protección del ENS en cuanto a sus activos (nota: así se engloba todo el hardware y todo el software sea de la naturaleza que sea).

Contar con una normativa clara sobre la retención de datos, y un procedimiento técnico de copia de seguridad que recoja todos los activos críticos y de misión crítica, las diferentes pruebas que han de someterse y la cadena de autorizaciones basándose en la clasificación de los datos contenidos.

Elaborar de un plan estratégico de los sistemas de información alineado con los objetivos de la Consejería de Salud y Familias.

<u>En relación con la fiscalización operativa</u>

Establecer una estructura dedicada exclusivamente a la gestión de la atención temprana con la dotación de los recursos necesarios, tanto en los servicios centrales como en las DDTT.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

Establecer objetivos e indicadores basados en datos que sean útiles de forma que se pueda realizar un seguimiento efectivo de los mismos. Se deben establecer indicadores que midan la eficiencia y economía en la gestión, de forma que permitan fijar unos objetivos que sean fácilmente medibles y se pueda evaluar de forma efectiva la eficacia, eficiencia y economía en la gestión.

Establecer un sistema de control interno que revise y detecte errores. El control interno es una herramienta que permite identificar factores de riesgo en ciertas áreas y posibilita lograr un objetivo a través de la implementación controles para mitigar los riesgos detectados.

Establecer procedimientos e instrucciones actualizados necesarios para la gestión. Se deben establecer criterios uniformes a nivel de dirección y más coordinación entre las distintas DDTT, así como con otras Consejerías y Administraciones Públicas implicadas en la gestión de la atención infantil temprana.

Establecer un seguimiento de los menores una vez que abandonen el programa de atención temprana a la edad de 6 años.

Incrementar los medios para la gestión de la atención temprana para poder evitar, entre otros aspectos, que existan listas de espera, que los CAIT hagan más sesiones de las contratadas y que los menores reciban menos de sesiones de las fijadas en los contratos.

Establecer un sistema informático ágil, disponible y útil que facilite la gestión de forma operativa, evitando la creación de bases de datos, que no cumplen con los requisitos de seguridad establecidos en la normativa vigente sobre protección de datos, además de que no contenga los errores que se producen actualmente con la aplicación Alborada.

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.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46