

FISCALIZACIÓN DE LOS CONVENIOS SUSCRITOS POR EL SERVICIO ANDALUZ DE SALUD CON ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO

El objetivo general de la fiscalización es expresar una opinión de seguridad razonable sobre el cumplimiento con el marco normativo de aplicación y el respeto a los principios de publicidad y transparencia, en la gestión de los convenios vigentes y suscritos por el Servicio Andaluz de Salud (SAS) con las entidades sin ánimo de lucro, durante el periodo comprendido entre enero de 2018 a septiembre de 2020.

Durante el citado período, el SAS, que engloba tanto a las Direcciones Generales que conforman la agencia administrativa como a las instituciones, centros y servicios sanitarios que actúan bajo su dependencia orgánica y funcional, tiene suscritos y vigentes, según relación facilitada por la agencia administrativa, 232 convenios con entidades sin ánimo de lucro. Estos convenios se clasifican, atendiendo a la tipología que establece el art.47.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), en:

- Un convenio interadministrativo (firmados entre dos o más Administraciones Públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones públicas).
- 38 corresponden a convenios intradministrativos (firmados entre organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de una misma Administración Pública).
- 193 corresponden a los convenios formalizados con sujeto de derecho privado.

Se ha llevado a cabo una evaluación de los sistemas o procedimientos diseñados e implementados para garantizar la fiabilidad de la información y sobre una muestra de 86 convenios se ha llevado a cabo un análisis del cumplimiento de la normativa de aplicación, que abarca los siguientes aspectos:

- El contenido de los convenios, otorgando especial relevancia al objeto de estos ya que determinan la idoneidad y la procedencia del empleo de esta figura jurídica. El análisis del objeto de los convenios se ha limitado a los 56 convenios que contienen compromisos económicos (47 por parte del SAS y 8 por parte de un tercero).
- La validez y eficacia de los convenios.
- El procedimiento de gestión, que abarca materias sobre la tramitación de los expedientes administrativos, la ejecución, el control y la transparencia de los convenios.

Los fundamentos de la denegación de la opinión en el cumplimiento de la legalidad engloban:

Limitaciones al alcance

De forma resumida, hay que señalar que la información de este epígrafe se basa, principalmente, en que no ha sido posible mitigar la limitación de otorgar validez e integridad a la población de los convenios suministrada por el SAS, además de la no remisión, de documentación relevante y necesaria para la revisión del cumplimiento de la normativa de aplicación sobre la tramitación de los expedientes administrativos y la ejecución.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

El hecho de que el SAS no haya implantado un procedimiento que proporcione una seguridad en la integridad de la actividad convencional desarrollada, ha ocasionado las siguientes limitaciones:

- Por un lado, que no se obtenga garantías sobre validez e integridad de la población de los convenios formalizados con entidades sin ánimo de lucro que se ha manejado.

Esta deficiencia lo corrobora el hecho de que:

- Se hayan identificado convenios, que conformarían parte de la población, que no estaban relacionados en la relación suministrada por el SAS.

Por ejemplo, los convenios suscritos con las federaciones andaluzas de Asociaciones de Usuarios de Salud Mental “EN PRIMERA PERSONA” y de Familiares y Personas con Problemas de Salud Mental, que instrumentalizan unas subvenciones nominativas, reflejados en los Presupuestos de la CCA para el año 2019, por importes de 100.000€ y 150.000€, respectivamente. O en el mayor de gastos consta una aportación económica, a la Fundación de Investigación de la Universidad de Sevilla por importe de 262.000 €, durante los años 2018 y 2019 o convenios publicados en el Portal de la Transparencia de la Junta de Andalucía.

- Conste en la relación facilitada por el SAS convenios que quedan fuera del alcance subjetivo o temporal de la fiscalización.
- Por el otro lado, existe un número elevado de convenios analizados en los que no ha sido aportada por el SAS, la información necesaria y relevante para la fiscalización.

Por ejemplo, no han sido aportados los expedientes administrativos necesarios para la suscripción de 72 convenios, las actas de la Comisión de seguimiento, supervisión y control que acrediten la ejecución y el cumplimiento de los compromisos asumidos de 68 convenios y la documentación justificativa correspondiente al compromiso económico adquirido por uno de los firmantes de 41 convenios.

Incumplimientos detectados en la revisión de la muestra de convenios seleccionada

Estos se han clasificado en función de la materia, en:

Incumplimientos relacionados con el contenido de los convenios

- En un 8% del total de los convenios analizados, el objeto corresponde a prestaciones de servicios propias de los contratos, lo cual deriva en la improcedencia del empleo de la figura jurídica. No cabe tramitar convenios cuyas prestaciones sean propias de los contratos, que concurra onerosidad en el contenido y, que no conste la justificación de la adjudicación directa del tercero que suscribe, ya que, en tal caso, su régimen jurídico ha de ajustarse a lo previsto en la legislación de contratos del sector público, tal y como prevén los art. 47.1 de la LRJSP y 6.2 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP).

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

- En los cinco convenios que tienen por objeto dotar a las Fundaciones Gestoras de Investigación de Andalucía de unas subvenciones regladas para la contratación del personal que sustituirá a los profesionales sanitarios que sean beneficiarios de las estancias formativas financiadas por la Consejería de Salud, no consta la referencia a la normativa que habilita la necesidad o conveniencia de recurrir a este instrumento ni la indicación expresa de que las subvenciones se ajustarán a lo dispuesto en la normativa aplicable a las subvenciones, tal y como prevé el art. 7 del Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la JA y el art.48.7 de la LRJSP.

Además, en la concesión de estas subvenciones se han detectado los siguientes incumplimientos:

- El objeto de la subvención no corresponde al fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública, tal y como determina el art. 2.1 de la Ley General de Subvenciones (LGS).
- El art. 5 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LGS (RLGS), limita a las fundaciones del sector público la posibilidad de realizar entregas dinerarias sin contraprestación, sólo de forma directa.
- Hay convenios formalizados con Fundaciones Gestoras de la Investigación (FGI) que no conforman el sector público, por lo que no están incluidas en el ámbito subjetivo de la LGS.
- En un 2% del total de los convenios analizados, no consta reflejado su plazo de vigencia. El art. 49. h) de la LRJSP establece que los convenios deben tener siempre una duración determinada e incluir entre sus cláusulas una mención expresa a la misma.
- En un 6% del total de los convenios analizados, no se incluye la previsión de constituir una Comisión para el seguimiento de las acciones reflejadas en los mismos, incumpliendo uno de los requisitos que deben contener los convenios, conforme establece el art. 49.f) de la LRJSP.

Incumplimientos relacionados con la validez y eficacia de los convenios

- Hay dos convenios en los que no constan las adendas modificativas que justifiquen y actualicen el cambio de titularidad en la gestión del convenio, lo que implica desconocer la capacidad jurídica con la que actúa una de las partes, uno de los requisitos que establece el art. 49 a) de la LRJSP, para dar validez al convenio.

Incumplimientos relacionados con el procedimiento de gestión de los convenios (sobre los trámites para la suscripción del convenio, sobre la ejecución y justificación de los convenios)

- En un 6% del total de los convenios analizados, no contienen la resolución de delegación de competencias, necesaria y preceptiva en los casos que correspondan, para la suscripción del convenio, tal y como establece la Resolución de 13 de julio de 2018.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

- El art. 48.4 de la LRJSP establece que la gestión, justificación y resto de actuaciones relacionadas con los gastos derivados de los convenios que incluyan compromisos para el SAS, se ajustarán a lo dispuesto en la legislación presupuestaria. En relación con el art. 74.5 LGP, se establece que, con carácter previo a la suscripción del convenio, se tramitará el oportuno expediente de gasto. Del total de los convenios analizados, un 16% no ha remitido el documento correspondiente a la fase de reconocimiento de la obligación.
- En un 4% del total de los convenios analizados, se han realizado actuaciones que suponen la ejecución íntegra o parcial antes de la fecha de formalización del convenio, sin que tales actuaciones puedan considerarse válidas, ya que atendiendo al art.48.8 de LRJSP los convenios se perfeccionan por la prestación del consentimiento de las partes.

Incumplimientos relacionados con la publicidad y la transparencia

- Un 85% del total de los convenios analizados no han sido publicados en el Portal de la Transparencia de la JA, lo cual vulnera la regla de publicidad activa que exige que las Administraciones publiquen de forma periódica y actualizada la información que sea relevante para los ciudadanos, conforme a lo previsto en el art 15.b y c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

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.