CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA
RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DE SEGUIMIENTO DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES RECOGIDAS EN INFORMES ESPECÍFICOS SOBRE LA CONSEJERÍA DE SALUD Y FAMILIAS Y SUS ENTIDADES DEPENDIENTES 2017-2019

INTRODUCCIÓN Y RESPONSABILIDAD DE LA CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

El plan de actuaciones aprobado por el Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía (CCA) para el ejercicio 2020 incluye una actuación relativa al seguimiento de conclusiones y recomendaciones recogidas en informes específicos sobre la Consejería de Salud y Familias y sus entidades dependientes, emitidos en los ejercicios 2017-2019. Cada uno de estos informes se circunscribe a un entorno subjetivo que, aunque puede coincidir parcialmente en algunos casos, es fundamentalmente diferente en otros. El nexo de unión de estas entidades es que todas ellas ejercen o ejecutan competencias autonómicas en el ámbito de la salud.

Concretamente, se trata del seguimiento de los siguientes informes:

1) Fiscalización operativa del Transporte Sanitario en el Sistema Sanitario Público de Andalucía (OE 06/2017).
2) Fiscalización de cumplimiento y operativa de la contratación administrativa del Servicio Andaluz de Salud (SAS). Análisis comparativo de la actividad desarrollada por las Plataformas Provinciales de Contratación[1] (PLS) (OE 05/2016).
3) Fiscalización de regularidad de la Fundación Pública Andaluza para la Integración Social de Personas con Enfermedad Mental (FAISEM) (OE 09/2015).
4) Fiscalización de determinadas áreas de la gestión de Recursos Humanos del Sistema Sanitario Público de Andalucía (OE 06/2014).

La finalidad principal de este trabajo es evaluar la contribución que tienen los informes de la Cámara de Cuentas de Andalucía, a través de sus fundamentos, conclusiones y recomendaciones, en la mejora de las prácticas de gestión de las entidades del sector público, verificando e incentivando el cumplimiento de la normativa de aplicación y de las recomendaciones formuladas en el ejercicio de la función fiscalizadora.

El contenido de este informe debe de ser considerado teniendo en cuenta determinadas normas aprobadas con posterioridad y que suponen hechos posteriores a las conclusiones alcanzadas, como son el Decreto 193/2021, de 6 de julio, por el que se dispone la asunción por parte del Servicio Andaluz de Salud de los fines y objetivos de las Agencias Públicas Empresariales Sanitarias, y los Decretos, de 28 de diciembre de 2021, por los que se disuelven la Agencia Pública Empresarial Sanitaria Costa del Sol (APES Costa), la Empresa Pública de Emergencias Sanitarias (EPES), la Agencia Pública Empresarial Sanitaria Poniente de Almería (APES Poniente), la Agencia Pública Empresarial Sanitaria Alto Guadalquivir (APES Alto) y la Agencia Pública Empresarial Sanitaria Bajo Guadalquivir (APES Bajo).

[1] Actualmente denominadas 'Centrales Provinciales de Compras'.

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

La responsabilidad de la CCA es evaluar el grado de implantación de las recomendaciones, así como comprobar la subsanación de las deficiencias puestas de manifiesto en los informes objeto de seguimiento. En total se han revisado 53 aspectos, de los que 46 son conclusiones (debilidades o incidencias) y 7 son recomendaciones; por área de trabajo, 29 se refieren al control interno, 5 a la eficacia, eficiencia y economía, y 19 a la regularidad legal y financiera.

El informe también incluye recomendaciones relativas al control interno que se consideran necesarias para mejorar la gestión contractual del SAS, a partir de la información analizada.

FUNDAMENTOS DEL GRADO DE SUBSANACIÓN DE DEFICIENCIAS E INCORRECCIONES E IMPLANTACIÓN DE RECOMENDACIONES

Sobre la base del trabajo de fiscalización realizado, se concluye que se han subsanado e implementado de forma total 7 (16%) de las incidencias y propuestas comprobadas, mientras que 21 (49%) lo han sido de forma parcial, y finalmente para 15 de ellas (35%) aún no se habían puesto en práctica medidas específicas para su corrección. Las 10 conclusiones restantes hasta alcanzar las 53 totales para las que se había previsto su verificación, no pudieron ser finalmente comprobadas de forma adecuada debido a una limitación al alcance surgida durante el proceso de revisión.

A continuación, se recogen de forma resumida algunos de los fundamentos sobre los que se apoyan tales conclusiones.

Control interno

El marco normativo que actualmente regula el servicio de transporte sanitario no ha sido objeto de reforma y actualización, manteniéndose la Resolución 21/1995 del SAS sobre Organización y Funcionamiento del Transporte Sanitario y el RD 836/2012, de 25 de mayo, por el que se establecen las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera, como únicas normas de referencia a este respecto.

Tampoco consta que el marco de referencia sobre el modelo de externalización de los servicios públicos sanitarios haya incorporado una regulación específica, previos trámites y estudios correspondientes, de forma que queden adecuadamente justificados los criterios aplicados en relación con el transporte de emergencias, el transporte de urgencias y el transporte programado.

No obstante lo anterior, la aprobación de la Resolución de 12 de diciembre de 2022, de la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud, por la que se establece el marco organizativo para el seguimiento del servicio de transporte sanitario programado y urgente en el Servicio Andaluz de Salud y se crea la Comisión Autonómica de Transporte Sanitario, puede suponer el inicio de un proceso de revisión y actualización de la legislación vigente y de obtención de la información precisa para establecer los criterios y principios de actuación sobre la forma de gestión del servicio de transporte sanitario en Andalucía y para una planificación estratégica del mismo.

Por otro lado, cabe destacar que la administración sanitaria ha procedido a licitar, adjudicar y formalizar nuevos contratos de transporte sanitario en todas las provincias andaluzas, encontrándose actualmente todos ellos en ejecución. Esta circunstancia permite evitar prórrogas innecesarias de los contratos previamente en vigor.

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

Respecto a la necesidad de establecer objetivos para las distintas Centrales Provinciales de Compras (CPC), se ha producido una evolución positiva en su implementación toda vez que, actualmente, existe un mapa de objetivos establecido por la Dirección General de Gestión Económica y Servicios del SAS (DGGEySº) que recoge objetivos comunes y específicos para las CPC, plasmado a su vez en los Acuerdos de Gestión de las subdirecciones de las mismas. Este mapa incorpora objetivos comunes a las CPC (60%) y objetivos específicos (40%). Este segundo bloque de objetivos más específicos es establecido por las subdirecciones de las CPC, decidiendo éstas su número y contenido. Todos estos objetivos han sido objeto de evaluación, si bien se han detectado determinadas deficiencias en su definición y valoración que evidencian un margen de mejora respecto a su diseño y utilidad.

Por su parte, se sigue sin tener constancia de que la dotación de recursos humanos y estructura de las PLS (actuales CPC) obedezca a planificación o criterio alguno para su óptimo funcionamiento.

En cuanto a los almacenes sanitarios, de las tres provincias (Cádiz, Jaén y Málaga) para las que no se había completado el proceso de alcanzar un único almacén central provincial (tal y como está previsto en el modelo logístico), solamente una de ellas (Jaén) ha alcanzado tal objetivo.

Respecto al catálogo de bienes y servicios sanitarios y su codificación por tipología (GCs), cabe mencionar la existencia de un nuevo procedimiento para su actualización y revisión periódica. No obstante, si bien se ha reducido el número de GCs, éste sigue siendo elevado, más aún cuando persiste el problema de que se crean distintos códigos para un mismo bien o servicio, ya que provienen de distintas zonas, hospitales o modelos, lo que dificulta la normalización y estandarización de productos, procedimientos de adquisición, mejora de los precios unitarios de adquisición al facilitar su comparabilidad en términos homogéneos, etc.

Por último, es preciso señalar que aún no se dispone de normativa en el ámbito autonómico que regule las particularidades de la situación y de las necesidades de las personas con enfermedad mental (como caso diferenciado de otros supuestos de dependencia), sin que tampoco se haya elaborado e implementado un sistema de baremación adaptado para el reconocimiento de la dependencia en este tipo de pacientes.

Eficacia, eficiencia y economía en la gestión

En primer lugar, cabe señalar que sigue sin disponerse de evidencia documental acerca de los proyectos, estudios o análisis previos realizados por la administración sanitaria para valorar el modelo de prestación del servicio de transporte sanitario que mejor se adapte a sus necesidades teniendo en cuenta criterios basados en la mejora de la eficacia, eficiencia y calidad de prestación del servicio.

Por su parte, los recursos asignados a la Empresa Pública de Emergencias Sanitarias han experimentado una evolución positiva en el periodo 2018-2021, lo que le ha permitido avanzar en la superación de la limitación que le impedía cumplir completamente el objetivo previsto en el momento de su creación: la atención integral de las emergencias sanitarias en todo el territorio de la comunidad autónoma.

Por otra parte, las diferencias que se habían observado en la proporción de contratación normalizada entre las diferentes PLS (CPC) requerían que se adoptasen medidas de distinto orden en las platafor-

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

mas. Los principales motivos de esta deficiencia están relacionados con la dificultad para cubrir vacantes con personal especializado en contratación administrativa, y con la rotación de equipos directivos. A pesar de ello, se ha producido una mejora en el porcentaje de contratación administrativa normalizada de las CPC, lo que ha permitido a varias de ellas acercarse en el ejercicio 2020 al objetivo establecido del 75% (Almería, Granada, Jaén y Sevilla), o incluso superarlo (Córdoba).

Por último, cabe señalar que aún no se ha llevado a cabo un análisis de las debilidades y fortalezas de las CPC que permita una evaluación adecuada de la eficiencia de la labor que desarrollan.

Regularidad legal y financiera

La falta de fiabilidad de la población de contratos formalizados en el ejercicio 2020 remitida por parte de la Dirección General de Patrimonio, ha supuesto una limitación al alcance en los trabajos de revisión de determinadas cuestiones objeto de este seguimiento, toda vez que no se ha podido obtener evidencia adecuada y suficiente que permitiese asegurar de forma razonable su integridad, con lo que no ha sido posible alcanzar conclusiones generales respecto a la subsanación de tales cuestiones.

El motivo fundamental de esta limitación reside en que los listados recibidos de contratos no se corresponden con la realidad del universo de expedientes contractuales del SAS para el ejercicio 2020, lo que impide ofrecer una seguridad razonable sobre el nivel de corrección de las incidencias detectadas en los informes objeto de seguimiento. Además, no ha sido posible confirmar la integridad de los datos aportados a través de otras fuentes de información, como el perfil del contratante.

Respecto al cumplimiento de la normativa sobre igualdad de género cabe señalar que el SAS, todas las APES (Alto Guadalquivir, Costa del Sol, Poniente de Almería, Bajo Guadalquivir) y EPES tienen aprobados sus respectivos planes de igualdad en el empleo. Si bien es cierto que en la mayoría de los casos (salvo SAS, APES Costa del Sol y APES Poniente) estos planes necesitan actualizarse, más aún cuando la propia Ley 12/2007 establece su evaluación cada 4 años.

Sin embargo, en el ámbito de la Consejería de Salud y Familias no existe actualmente ningún plan de igualdad en aplicación. En el caso de las consejerías la ley es un poco más exigente, puesto que no sólo tienen que aprobar un plan de igualdad en el empleo, como establece el artículo 32 de la mencionada ley, sino que también tienen que contar con su propio plan de igualdad de ámbito específico, en desarrollo de las líneas de intervención y directrices del Plan Estratégico. A este respecto cabe señalar que, por Acuerdo de 8 de marzo de 2022 del Consejo de Gobierno, se aprobó el Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres en Andalucía 2022-2028, si bien el Plan de Igualdad del personal de la Administración General de la Junta de Andalucía 2022-2026 se encuentra en fase de borrador en el primer trimestre de 2023.

Por otro lado, es pertinente indicar que, en las APES, se daba la figura de los “Acuerdos de Gestión” o acuerdos retributivos fuera de Convenio. En la implantación de dichos acuerdos se habían obviado los trámites previstos en la Ley del Presupuesto de 2013 (Ley 5/2012, de 26 de diciembre), en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía y en la normativa laboral. Actualmente, estos acuerdos retributivos se encuentran en proceso de eliminación. No obstante, lo que no se encuentra establecido es un desarrollo de las cantidades retributivas que se encuentran incluidas en Convenio Colectivo, como la Actividad Complementaria, ni una regulación completa de la

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

dispensación por este concepto (a diferencia, por ejemplo, de las guardias médicas, que sí se encuentran completamente reguladas). A este respecto destaca, como hecho posterior, que el convenio colectivo aplicable a las APES Alto y Bajo Guadalquivir, modificado en septiembre de 2021, ha incorporado una regulación específica de la actividad complementaria para el personal facultativo de estas agencias.

Por último, cabe añadir que, de las comprobaciones realizadas sobre el cumplimiento de los límites retributivos establecidos por la normativa presupuestaria para altos cargos y directivos, se habían detectado incumplimientos por parte de la Consejería, SAS y APES. En aplicación de la normativa vigente, deberían de haber procedido a la iniciación de procedimientos de reintegro por los importes satisfechos en exceso. No obstante, nueva doctrina jurisprudencial ha aclarado esta cuestión, señalando que dichos límites no resultaban de aplicación a los mandos intermedios, los cuales no tienen la consideración de directivos, incluso en el supuesto de que hubiesen sido contratados bajo la modalidad de contratos de alta dirección. Por otra parte, en lo que respecta a los altos cargos y personal directivo propiamente dicho, todas las situaciones en las que hubieron podido percibir retribuciones por encima de los límites legales, han sido resueltas en sede judicial y, en su caso, regularizadas.

RECOMENDACIONES

Debido a que la falta de fiabilidad en los listados de contratos recibidos, cuyo origen reside en el procedimiento utilizado actualmente para su registro y control, no ha permitido asegurar la adecuación de tales listados a la realidad de la población de expedientes del SAS para el ejercicio 2020, se considera pertinente priorizar por parte tanto del SAS como de la Dirección General de Contratación y de la Agencia Digital de Andalucía, en la medida de lo posible, la actualización y mejora de los controles de los sistemas SIGLO y GIRO así como su completa interconexión, con el fin de garantizar la integridad de la población de expedientes contractuales del SAS recogida en dichos sistemas así como la fiabilidad de la información ofrecida en el Registro de Contratos de la Junta de Andalucía.

Asimismo, se estima conveniente que, tanto desde el SAS, como desde la recién creada Dirección General de Contratación, se impulsen acciones de comunicación y formación con el fin de extender el conocimiento tanto de los requerimientos establecidos por la normativa de contratos del sector público, como del manejo de los sistemas de información sobre los que se apoya la gestión contractual del SAS, en aras de avanzar en la profesionalización del personal encargado de tramitar la contratación administrativa de dicha Agencia, lo que unido a la mejora en los procesos y controles señalada en el punto anterior, permitirá alcanzar un nivel adecuado en la integridad y fiabilidad de la información contractual disponible.

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