GENERALITAT VALENCIANA

CONSELLERIA DE SANITAT UNIVERSAL I SALUT PÚBLICA
INTERVENCIÓN DELEGADA

MICER MASCÓ, 31-33
46010 VALENCIA
TEL. 96 192 87 23
FAX 96 386 80 17

INFORME DE CONTROL FINANCIERO PERMANENTE **núm.**

ACCIÓN CONCERTADA

El presente informe se ha realizado en el marco de las actuaciones de control establecidas en el artículo 12 del Decreto Ley 7/ 2016, de 4 de noviembre, del Consell, sobre acción concertada para la prestación de servicios a las personas en el ámbito sanitario, conforme a las prescripciones de los artículos 108 a 118 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, para el control financiero.

Nº Entrada:

Naturaleza del acto o documento que se fiscaliza:
CONVOCATORIA ACCION CONCERTADA ACC02/2017 PARA LA PRESTACIÓN ASISTENCIAL INTEGRAL ONCOLÓGICA

La legislación en materia de acción concertada en la Comunidad Valenciana es la siguiente:

- Ley 7/2017, de 30 de marzo, sobre acción concertada para la prestación de servicios a las personas en el ámbito sanitario. (Decreto Ley 7/2016, de 4 de noviembre)
- Orden 3/2017, de 1 de marzo, de la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública, por la que se regula la acción concertada para la prestación de servicios a las personas en el ámbito sanitario.
- Resolución de convocatoria de fecha 31 de mayo de 2017, de la Consellera de Sanitat Universal i Salut Pública, publicada en los DOGV 12 y 20 de junio de 2017.

Con fecha 1 de junio de 2017 fue registrado de entrada en esta Intervención Delegada el expediente a los efectos de su contabilización. La documentación aportada en dicho momento fue:

-Resolución de la Consellera de Sanitat Universal i Salut Pública

-Condiciones técnicas y administrativas

-Documentos contables RA

-Informe asistencial y económico

Una vez contabilizados los documentos contables, en fecha 6 de junio de 2017 se devolvió la documentación aportada al correspondiente Servicio. Con sendos escritos de fechas 7 y 23 de junio, se solicita y se reitera, respectivamente, la solicitud de remisión de expediente completo para su análisis en el control financiero. Con fecha 28 de junio de 2017 entra en el registro de esta Intervención Delegada el expediente, esta vez, con más documentación de la aportada inicialmente.

Este control financiero, debido a la falta de medios personales y materiales, se ha limitado exclusivamente a las siguientes actuaciones:

1.- La verificación del cumplimiento de la normativa y procedimientos aplicables a los aspectos de gestión económica.

2.- El análisis de los datos de la memoria económica, con el objeto de proporcionar una valoración de su racionalidad económico-financiera y su adecuación a los principios de buena gestión.

1.-CONTROL DE LEGALIDAD

- La posibilidad de recurrir a la acción concertada, evitando la aplicación de la normativa de contratos del sector público, según se informa por la Abogacía de la Generalitat en fecha 18 de enero de 2017, sobre el proyecto de Orden de la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública por la que se regula la acción concertada para la prestación de servicios a las personas en el ámbito sanitario, depende esencialmente de que la relación entre el adjudicatario y la Administración no constituya la gestión indirecta de un servicio público, esto es, que no tenga naturaleza de contrato.

  El Decreto-ley 7/2016, de 4 de noviembre, sobre acción concertada para la prestación de servicios a las personas en el ámbito sanitario (tramitado posteriormente como Ley 7/2016, de 30 de marzo, de la Generalitat) define la acción concertada en su artículo 3 como " instrumentos organizativos de naturaleza no contractual ….", resultando de su articulado que la acción concertada se caracteriza por las siguientes notas: reserva a entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, indemnidad de la prestación y ausencia de gestión indirecta de servicios públicos.

  En este sentido, la primera premisa de análisis de la "Convocatoria de la acción concertada para la prestación asistencial integral oncológica" es diferenciar la gestión indirecta de servicios públicos de la acción concertada. En el primer caso, se trataría de un supuesto de servicios públicos esenciales a los que el ordenamiento jurídico impone a la Administración la obligación de atender (tratamiento oncológico incluido en la cartera de servicios comunes del sistema nacional de salud, aprobada por Real

Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre), directa o indirectamente (encomendando su realización a un tercero a cambio de un precio), mientras que en el segundo se trata de una actividad de fomento por la que un tercero desarrolla una actividad de interés público.

Consta en el expediente el informe de la Abogacía de la Generalitat de fecha 22 de mayo de 2017 emitido sobre la resolución de convocatoria objeto del presente control, en la que tras analizar las características de la acción concertada y de la gestión indirecta de un servicio público, así como las consideraciones jurídicas sobre las relaciones que se establecen en la gestión indirecta entre la Administración y el empresario-concesionario y entre éste y el usuario del servicio, existiendo una relación triangular y la relación que existe en la acción concertada que es bilateral entre el concesionario y el usuario del servicio, pasando la Administración a un segundo plano, limitando su intervención a sufragar los gastos en los que incurre un tercero como consecuencia de una actividad de interés general siendo éste el que organiza el servicio libremente, concluye que *existen datos suficientes para constatar que el objeto de la prestación coincide con un contrato administrativo típico, contrato de servicios* (derivación temporal de pacientes desde los departamentos de salud, la autorización de la atención sanitaria y la ordenación de la actividad del centro concertado).

- La Orden 3/2017, de 1 de marzo, de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública, por la que se regula la acción concertada para la prestación de servicios a las personas en el ámbito sanitario establece en su artículo 8 el procedimiento para la tramitación del acuerdo de acción concertada.

  El expediente contiene documentación desagregada y dispersa: hay tres informes de necesidad, hay un documento de condiciones técnicas y administrativas inicial que se denomina Anexo III, pero se desconoce a qué documentación se anexiona. El expediente arranca con el informe de necesidad del Director General de Asistencia Sanitaria. Existen dos informes, uno de 5 de mayo y otro de 25 de mayo, posterior al informe de la Abogacía de la Generalitat (que emite en fecha 22 de mayo de 2017). Consta asimismo, un documento de fecha 30 de mayo complementario al informe de necesidad.

- No consta como tal, en el expediente propuesta de inicio de ningún órgano directivo de la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública, en aplicación del art. 8.1 de la Orden.

- El art. 8.1 de la Orden exige que, con carácter previo a la iniciación, se informe sobre la acreditación de dos extremos: "la óptima utilización de los recursos propios, y la necesidad asistencial de concertar todo o parte del servicio o actividad, el alcance y características". No consta en el expediente informe en el que se acredite la óptima utilización de recursos propios, siendo ineludible para la iniciación del mismo. A dicho informe debería acompañarle una memoria con el objeto y condiciones del acuerdo,

cuestión que no consta en el expediente, y se sustituye por un documento llamado Anexo 3 "Condiciones Técnicas", que acompaña supuestamente a dicho informe, ya que ambos son de la misma fecha.

En cuanto a la necesidad asistencial que se pretende justificar en esta acción concertada, tal y como se puntualiza en el Informe de la Abogacía de fecha 22 de mayo de 2017, la acción concertada pretende la asistencia integral oncológica que con anterioridad (hasta diciembre de 2016) había sido objeto de un contrato de gestión de servicios públicos, además, dicha actividad forma parte de la cartera de servicios que deben prestar las administraciones con competencia en materia sanitaria en aplicación del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre , por lo que se trata de un servicio que es de obligatoria prestación por parte de las Administraciones competentes y debe prestarse por sus propios medios, o bien, si carece de ellos y justificándose debidamente, con medios ajenos a través de un procedimiento de contratación público, garantizando la máxima participación, publicidad y transparencia.

- Consta en el expediente una Memoria económica justificativa de la convocatoria del Subdirector General de Recursos Económicos de fecha 5 de mayo de 2017 que no tiene el contenido que exige el art. 8.1, ya que es más bien un estudio económico sobre el valor estimado de la acción concertada, que, desde el punto de vista de esta Intervención Delegada, debería haber formado parte como condición económica del acuerdo a suscribir y no como documento independiente. Este documento se analiza posteriormente en el apartado de "principios de buena gestión financiera".

- No consta en el expediente la resolución del órgano competente de aprobación del gasto.

- Se realiza la convocatoria por Resolución de la titular de la Conselleria con los requisitos y criterios de selección, de fecha 31 de mayo de 2017, con tres anexos:

    - Anexo 1. Convocatoria de la acción concertada para la prestación asistencial integral oncológica.
    - Anexo 2. Modelos de solicitudes.
    - Anexo 3. Condiciones técnicas y administrativas que han de regir el acuerdo de acción concertada para la prestación asistencial integral oncológica.

En ella se regulan los criterios de selección en el apartado 10 del Anexo 1. El art. 7.2 de la Orden determina que debería establecerse tres criterios como mínimo de los incluidos en el mismo. Se observa que en el apartado b) del citado art. 7.2 de la Orden es uno nuevo con respecto a la Ley a la que desarrolla, sustrayéndose a la justificación que exige el apartado i), lo que resulta de aplicación dudosa ya que una normativa de desarrollo no puede ampliar la normativa a la que está desarrollando. Si se añaden nuevos criterios deberían ser "cualesquiera otros que resulten determinantes para la valoración de la capacidad e idoneidad de las entidades" (art. 7.2 h de la Ley), por lo que no queda debidamente justificada la idoneidad de los criterios de selección de

manera que contiene los criterios mínimos exigidos aunque uno de ellos se basa en un criterio no incluido en la Ley (criterio 2- asimilable al 7.2.b) y el resto debían haberse analizado y justificado en el expediente a los efectos de que fueran determinantes para la valoración de la capacidad e idoneidad de las entidades.

Se observa que existe una contradicción entre la Ley 7/2017 y la Orden 3/2017, al exigir el plan de Igualdad como requisito de las entidades y al establecerse en la Orden como criterio de desempate entre las mismas (art. 6.i) y art. 7.3, respectivamente). Otra cuestión son las diferencias detectadas entre los art. 6 de la Orden y el art. 6 de la Ley, la Orden está creando nuevos requisitos que no venían recogidos en la Ley y además elimina el recogido en el art. 6.b) de la Ley, que es el de la "acreditar una experiencia mínima en la atención al colectivo al que se dirige el objeto de la acción concertada que fijará el órgano competente para aprobar los acuerdo". Llama la atención que esta circunstancia no se tenga en cuenta en la convocatoria, al igual que ocurre con la solvencia financiera y técnica de dichas entidades, cuya exigencia mínima no queda determinada.

De entre los criterios de selección que se han incluido en la convocatoria sometida a control, se ha incluido el criterio precio que, además de no estar incluido en el listado del art. 7.2 de la Orden, esta Intervención Delegada considera que no guarda ninguna relación con la capacidad e idoneidad de las entidades por la posible subsunción en el art. 7.2.i)). Asimismo, se considera que tampoco puede ser un criterio determinante cuando lo que se está financiando es, en aplicación de los principios básicos de la acción concertada, el coste real de una actividad (art. 5.3 Orden).

- Se considera que, en atención a la relevancia económica del gasto que supone la presente convocatoria de acción concertada, cuya normativa reguladora es reciente, su alcance plurianual (plazo máximo de duración 10 años) y en aras de una homogeneización con la tramitación de expedientes de gasto que requieren la autorización del Consell para su celebración, se debería plantear los cambios en la normativa autonómica que regula la materia, en atención a los principios de estabilidad presupuestaria , sostenibilidad financiera y plurianualidad.

- El art. 9 de la Ley habla del régimen de financiación de la acción concertada y determina que se asignará en los presupuestos generales de la Generalitat la cuantía global para la acción concertada, y el art. 5.3 de la Orden establece que las tarifas o módulos establecidos por la conselleria competente en materia de sanidad, retribuirán como máximo los costes variables, fijos y permanentes que comportan las prestaciones de acción concertada, sin incluir beneficio industrial. En el apartado 8 de la Resolución de convocatoria no se obedece a dicho requisito de aprobación de presupuesto máximo, al establecerse como "valor estimado orientativo y no vinculante", cuestión que produce una indeterminación en la cuantía de las obligaciones derivadas de la presente concertación, al no determinar en el expediente el valor total de la acción, incluidas las posibles prórrogas.

- En el apartado 6.3 de la Orden se regula la subcontratación para el supuesto de que las entidades, que deben acreditar su idoneidad para prestar los servicios objeto del acuerdo de acción concertada, carezcan de medios materiales y personales o de los que dispongan no sean suficientes, pudieran recurrir a la colaboración de terceros. Se considera que la convocatoria, en su apartado 9 establece un porcentaje excesivo de subcontratación, ya que podría suponer hasta el 50% del importe total de la acción concertada.

- En cuanto al ámbito de aplicación, tal y como se señala en el informe de la Abogacía de la Generalitat, la normativa vigente no permite la adhesión del Consorcio Hospital General de Valencia ni de las entidades gestoras de los departamentos en régimen de concesión administrativa, incluidos en el ámbito de aplicación de la convocatoria.

- Acompaña a la resolución de convocatoria como Anexo III, las Condiciones técnicas y administrativas que regulan el objeto y alcance de la acción concertada, la población, la estructura y organización exigida y otros aspectos. En el apartado de obligaciones de la entidad, se evidencia que la Conselleria pretende una actividad oncológica dirigida, de manera que se vuelve a incidir en la potestad de la administración a la hora de determinar en qué medida se llevan a cabo las actuaciones de la entidad, lo que supone más argumentos a favor hacía la teoría de un contrato y no una acción concertada.

- En el procedimiento de imposición de penalidades, el órgano resolutorio debe ser un cargo determinado, no "la Dirección General de Asistencia Sanitaria".

- El apartado 11 regula la facturación, estableciéndose en unos casos como tarifa el importe de la tasa reducida en un 15%, y en otros, solamente la tasa. Llama la atención que, si la acción concertada pretende cubrir los costes de una entidad, se esté regulando una tarifa determinada, y más aún cuando uno de los criterios de selección es la baja en la oferta económica con lo que ese porcentaje del 15% podría verse modificado por la oferta de las entidades que se personen en el procedimiento.

  En relación con la observación relativa al ámbito de aplicación de la acción concertada, y en atención a lo dispuesto en el apartado 11.3 del Anexo III, no se podrán tramitar facturas de pacientes de departamentos gestionados en régimen de concesión administrativa con cargo a esta acción concertada, cuestión que debe ser tenida en cuenta ya que guarda relación con el punto 5.4 de dicho anexo (continuidad asistencial).

- El apartado 12 habla de la revisión de las condiciones en base a las actualizaciones de las tasas a través de la Ley de presupuestos anuales, cuestión que no guarda relación alguna con el coste real de un servicio o actividad. Incluso se llega a exigir que la entidad soporte los costes de integración de los sistemas informáticos con los de la Conselleria de Sanitat, y se regula como obligación de la entidad "preparar la

documentación exigida por el Ministerio de Sanidad u otras entidades en las mismas condiciones que cualquier centro de la red sanitaria pública".

- Se considera que debería constar en el expediente la aplicación o aplicaciones presupuestarias a la que se van a imputar los gastos.

2.-PRINCIPIOS DE BUENA GESTIÓN, ANÁLISIS ECONÓMICO- FINANCIERO

- El art. 4 de la Ley regula los principios de la acción concertada, desarrollándose en el art. 5.2 el de la eficiencia presupuestaria, y se determina que "la actividad se financiará garantizando la indemnidad patrimonial de la entidad, sin incluir beneficio industrial", para lo cual "se retribuirán como máximo los costes variables, fijos y permanentes de las prestaciones".

  La "Memoria económica justificativa de la convocatoria del acuerdo de acción concertada para la prestación asistencial integral oncológica" de fecha 5 de mayo de 2017 del Subdirector General de Recursos Económicos, pretende justificar la estimación global de la acción concertada, que asciende a 53.780.000€ por año durante tres años, prorrogables hasta un total de diez años. Se desglosa en tres apartados: presupuesto, estimación económica de las condiciones exigidas y tarifas.

  El primer apartado hace referencia al presupuesto anual, que se ha estimado de 53.780.000€ al año. Ese importe, según la página 2 de la memoria se divide en tres apartados:

Actividad de hospitalización:	**21.512.000**
-cánceres más frecuentes	15.058.400
-resto de cánceres	6.453.600
Actividad ambulatoria y hospitalización a domicilio:	**19.360.800**
-cánceres más frecuentes	13.552.560
-resto de cánceres	5.808.240
Medicación hospitalaria y componentes sanguíneos administrados/dispensados a pacientes ambulatorios	**12.907.200**
TOTAL	53.780.000

Dichos importes no vienen desglosados, de manera que, si bien se determina que se ha estimado para un total de 30.000 pacientes anuales, se desconocen los parámetros que se han tomado para cuantificar los 53.780.000€. En dicha memoria también se señala un gasto mínimo anual correspondiente a 20.650 pacientes desglosado en los tres apartados de la tabla anterior, igualmente sin mayor detalle, lo cual, no queda debidamente sustentado, ya que la acción concertada, tal y como se configura en los principios de la Ley debe financiar el coste real de una actividad determinada.

El segundo apartado de la memoria es el de la estimación económica de las condiciones exigidas, donde se calcula el coste del mantenimiento de servicios

oncológicos en la página 3 y siguientes de la memoria con unos importes que se dice que corresponden a gasto de personal sanitario y no sanitario, farmacia hospitalaria, gastos de capítulo 2 y amortización. No obstante, esta Intervención no tiene forma de comprobar dichos importes ya que no se hace referencia a las bases retributivas a las que corresponde, si se han incluido o no costes a la Seguridad Social, ni se detalla cuáles son los departamentos de salud o aplicaciones presupuestarias que se han tomado como referencia para dichas estimaciones tanto en gastos de personal, como en gastos de mantenimientos o cualquier otro. Por otro lado, se toma un porcentaje para estimar los costes de amortización (el 8%) que siendo un importe totalmente aleatorio se calcula además sobre los costes anteriores que no corresponden a maquinaria.

Por último, el apartado tercero hace referencia a unas tarifas que se han calculado tomando como base las tasas actualizadas, reducidas en un 15%, un porcentaje que, según se dice se aplica por igualarlo a los contratos de gestión de servicios públicos por concesión de determinadas áreas de salud con las que existen contratos en vigor, lo que no guarda ningún tipo de relación con el coste real de esta acción concertada ni con las anteriores estimaciones realizadas en dicha memoria económica.

No consta en el expediente la información que determine el coste real de la acción concertada y la relación del mismo con los importes de las tasas ni con las tarifas corregidas con un coeficiente reductor del 15%.

-No se ha dedicado ningún apartado del expediente a analizar la repercusión del IVA, en el caso en que alguno de los conceptos a indemnizar a la entidad concertada soportase dicho impuesto.

Valencia, de julio de 2017

EL VICEINTERVENTOR GENERAL
PARA LA ADMINISTRACIÓN SANITARIA

Fdo.: Miguel Úbeda Amago.