

SINDICATURA DE COMPTES DE CATALUNYA

Informe de fiscalització SCF 06-E/88

DEPARTAMENT DE SANITAT I SEGURETAT SOCIAL

FISCALITZACIO DE CONTRACTES, ANUALITAT DE 1985

I.C.S. i I.C.A.S.S.

A Barcelona, el dia 7 de febrer de 1989, reunit el Ple de la Sindicatura de Comptes de Catalunya, sota la presidència del Síndic Major, lltre. Sr. Joan Josep Perulles i Bassas, amb l'assistència dels Síndics Srs. Manuel Cardeña i Coma, Josep Maria Carreras i Puigdengolas, Antoni Castells i Oliveres, Ferran Termes i Anglès, Eudald Travé i Montserrat i Xavier Vela i Parés, actuant com a Secretari el Secretari General de la Sindicatura Sr. Manuel Bosch i Isant, i com a ponent el Síndic Sr. Xavier Vela i Parés, acorda aprovar, prèvia deliberació, l'informe de fiscalització SCF 06-E/88, sobre contractes del Departament de Sanitat i Seguretat Social (I.C.S. i I.C.A.S.S.), anualitat de 1985, el qual s'eleva al Parlament de Catalunya.

I N D E X

1.	SANITAT I SEGURETAT SOCIAL A CATALUNYA.....	1
	Les Entitats Gestores de la Seguretat Social al Pressupost de 1985.....	2
2.	ENTITATS FISCALITZADES.....	5
3.	MOSTRA FISCALITZADA I PRESSUPOST 1985.....	8
4.	PROCES DE FISCALITZACIO.....	11
	4.1 Constatacions.....	13
	4.1.1 Desenvolupament i contingut dels expedients..	13
	4.1.2 Formulació de documents comptables.....	16
5.	CONCLUSIONS. OBSERVACIONS I RECOMANACIONS.....	17

**SANITAT I SEGURETAT SOCIAL
A CATALUNYA**

1. SANITAT I SEGURETAT SOCIAL A CATALUNYA

LES ENTITATS GESTORES DE LA SEGURETAT SOCIAL A CATALUNYA AL PRESSUPOST DE 1985

Sembla oportú, a l'hora de realitzar una tasca de fiscalització en un àmbit determinat, identificar el marc general on aquest àmbit a fiscalitzar s'inscriu.

L'àmbit del present treball és la contractació administrativa dins les Entitats Gestores de la Seguretat Social durant l'anualitat de 1985.

La contractació administrativa és el procediment ordinari per a la realització de les inversions del Capítol 6 i la major part de les despeses del Capítol 2 dels Pressupostos de la Generalitat de Catalunya.

Correspon, doncs, inscriure el present treball dins el marc més general de la Sanitat de Catalunya i dels seus Pressupostos pel que fa als Capítols 6 i 2, si més no perquè aquests paràmetres constitueixen l'univers del qual s'ha extret la mostra fiscalitzada.

Les "Entitats Gestores de la Seguretat Social", que són l'Institut Català de la Salut (ICS) i l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials (ICASS), constitueixen els instruments principals d'actuació del Departament de Sanitat i, en conseqüència, acaparen la major part del seu Pressupost.

A l'anualitat de 1985, aquests dos Organismes Autònoms eren destinataris del 96,83 % del Pressupost inicial de la sanitat catalana (186.341 milions de pta.), de manera que només restava un 3,17 % del Pressupost (5.910 milions de pta.), per atendre l'estructura departamental estricta i les altres activitats administratives, assistencials, de planificació, de promoció, etc.

Un cop tancats els comptes de la susdita anualitat de 1985, les Entitats Gestores de la Seguretat Social havien emprat el 96,63 % (186.592 milions de pta.) dels recursos totals utilitzats pel Departament de Sanitat (193.096 milions de pta.).

Els dos quadres que segueixen (números 1 i 2) mostren la configuració del Pressupost de Sanitat per a 1985 i el detall de les variacions efectuades durant l'acompliment del mateix tal com restà un cop tancada l'anualitat.

QUADRE NUM. 1
SANITAT I SEURETAT SOCIAL. PRESSUPOST 1985

	I C S			I C A S S			ACTIVITATS DEPARTAMENT	TOTALS ICS + ICASS	TOTALS GENERAIS
	FONS DEP.	FONS S.S.	TOTAL ICS	FONS DEP.	FONS S.S.	TOTAL ICASS			
1. PERSONAL	663,9	57.161,1	57.825,0	930,3	1.678,3	2.608,6	3.705,9	60.433,6	64.139,5
2. BENS I SERVEIS CORRENTS	151,5	66.736,3	66.887,8	354,1	684,5	1.038,6	330,4	67.926,4	68.256,8
4. TRANSFERENCIES CORRENTS	--	30.793,9	30.793,9	9.192,7	1.923,1	11.115,8	92,5	41.909,7	42.002,2
5. AMORTITZACIONS	--	783,5	783,5	--	114,5	114,5	--	898,0	898,0
6. INVERSIONS REALS	60,0	7.186,2	7.246,2	388,0	199,3	587,3	1.181,0	7.833,5	9.014,5
7. TRANSFERENCIES DE CAPITAL	--	--	--	1.000,0	--	1.000,0	591,0	1.000,0	1.591,0
8. VARIACIO ACTIUS FINANCERS	6,0	411,9	417,9	6,0	5,5	11,5	10,0	429,4	439,4
	881,4	163.072,9	163.954,3	11.871,1	4.605,3	16.476,3	5.910,8	180.430,6	186.341,4

(En milions de pessetes)

QUADRE NUM. 2

SANITAT I SEURETAT SOCIAL. COMPLIMENT PRESSUPOST 1985

	I C S			I C A S S			ACTIVITATS DEL DEPARTAMENT			TOTAL SANITAT I SEURETAT SOCIAL		
	CREDITS INICIALS	CREDITS DEFINITIVUS	OBLIGACIONS RECONEGUDES	CREDITS INICIALS	CREDITS DEFINITIVUS	OBLIGACIONS RECONEGUDES	CREDITS INICIALS	CREDITS DEFINITIVUS	OBLIGACIONS RECONEGUDES	CREDITS INICIALS	CREDITS DEFINITIVUS	OBLIGACIONS RECONEGUDES
1. PERSONAL	57.825,0	62.935,7	61.863,7	2.608,6	2.669,8	2.401,6	3.705,9	3.952,1	3.558,4	64.139,5	69.557,6	67.823,7
2. BENS I SERVEIS CORRENTS	66.887,8	70.266,8	69.442,7	1.038,6	1.055,3	894,9	330,4	330,5	266,1	68.256,8	71.652,6	70.603,7
3. TRANSFERENCIES CORRENTS	30.793,9	36.763,3	36.588,2	11.115,8	12.212,4	10.983,6	92,5	92,5	62,5	42.002,2	49.068,2	47.634,3
5. AMORTITZACIONS	783,5	783,5	783,5	114,5	114,5	114,5	--	--	--	898,0	898,0	898,0
6. INVERSIONS REALS	7.246,2	3.660,1	1.809,4	587,3	852,1	516,5	1.181,0	1.484,2	810,6	9.014,5	5.996,4	3.136,5
7. TRANSFERENCIES DE CAPITAL	--	--	--	1.000,0	1.129,1	1.082,8	591,0	1.436,0	1.801,8	1.591,0	2.565,1	2.884,6
8. VARIACIO ACTIUS FINANCERS	417,9	417,9	105,1	11,5	11,8	5,7	10,0	10,0	4,5	439,4	439,7	115,3
	163.954,3	174.827,3	170.592,6	16.476,3	18.045,0	15.999,6	5.910,8	7.305,3	6.503,9	186.341,4	200.177,6	193.096,1

(En milions de pessetes)

**ENTITATS
FISCALITZADES**

2. ENTITATS FISCALITZADES

L'encàrrec rebut i que dóna peu a la redacció del document present, està circumscrit a la revisió d'una mostra dels contractes establerts al llarg de 1985 per les Entitats Gestores de la Seguretat Social, organismes adscrits al Departament de Sanitat i Seguretat Social de la Generalitat de Catalunya. Són:

- L'Institut Català de la Salut (I.C.S.)
- L'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials (I.C.A.S.S.)

La mostra, en aquest cas, ha estat confegida pel Departament sectorial "B" d'aquesta Sindicatura, que ve ocupant-se de manera monogràfica de la fiscalització de tot allò que fa referència a les Entitats Gestores de la Seguretat Social.

Constitueixen la susdita mostra 14 contractes, continguts en 13 expedients, que totalitzen 1.477'9 milions de pressupost.

Corresponen al Capítol 2 pressupostari, 3 contractes, que representen 613'9 milions de despesa, i al Capítol 6, 10 contractes que totalitzen 864 milions.

El detall de la seva composició pot veure's a la pàgina següent (quadre núm. 3).

QUADRE NUM. 3

MOSTRA DELS CONTRACTES (ICS I ICASS) SOTMESA A REVISIO

NUM.	ENS	OBJECTE O DESCRIPCIO	CAPITOL 2	CAPITOL 6
1	ICS	Subministrament de plaques radiogràfiques	240.000.000	
2	ICS	Subministrament de plaques radiogràfiques	160.000.000	
3	ICS	Reforma i condicionament C.A.P. "Dispensaris Blancs"		25.866.600
4	ICS	Subministrament Equip Informàtic Serveis Centrals		15.461.917
5	ICS	Subministraments Servei Radiologia C.A.P. Sant Feliu de Llobregat		13.000.040
6	ICS	Construcció C.A.P. Sant Joan Despi		66.118.058
7	ICS	Construcció C.A.P. Sant Hipòlit de Voltregà		54.951.283
8	ICS	Construcció C.A.P. Sant Vicent dels Horts		76.824.692
9	ICS	Condicionament Area Radiològica C.A.P. Sant Feliu de Llobregat		25.742.401
10	ICS	Instal.lació ascensor hidràulic C.A.P. Premià de Mar		6.423.090
11	ICS	Ampliació i reforma Hospital 1r.nivell Sant Llorenç. Viladecans		468.182.563
12	ICS	Subministraments Hospital Germans Trias. Badalona		18.750.000
13	ICASS	Construcció Casal-Residència d'Avis. Gràcia		92.671.317
14	ICASS	Gestió de Residències Assistides Barcelona-Trinitat, Borges Blanques i Cambrils	213.987.900	
SUMES PER CAPITOLS			613.987.900	863.991.961
SUMA TOTAL DE LA MOSTRA				1.477.979.961

MOSTRA FISCALITZADA
I PRESSUPOST 1985

3. MOSTRA FISCALITZADA I PRESSUPOST 1985

Encara que la formalització dels expedients contractuals no coincideix cronològicament amb el reconeixement de les obligacions que genera el seu compliment, relacionar-ne les xifres respectives (contractes formalitzats i obligacions reconegudes) pot resultar orientador.

Per a fer-ho, però, caldrà deduir del conjunt d'operacions reconegudes, un volum important de recursos que, destinats als concerts d'assistència sanitària de l'ICS, no segueixen la via de la contractació administrativa.

El quadre núm. 4 de la pàgina següent permet de fer aquestes comparacions:

	Obligacions reconegudes	Mostra fiscalitzada	% Mostra
CAPITOL 2			
ICS	12.489,78 (*)	400,00	3,2
ICASS	894,95	213,99	23,9
TOTAL	13.384,73	613,99	4,6
CAPITOL 6			
ICS	1.809,37	771,32	42,6
ICASS	516,51	92,67	17,9
TOTAL	2.325,88	863,99	37,1

(*) Deduïts els concerts d'assistència sanitària (art. 25) (69.442'73 - 56.952,95)

Pel que fa al Capítol 2, més que una mostra representativa, s'han examinat tres contractes d'una gran singularitat, dos relatius al subministrament de material radiogràfic sensible i un de serveis a tres residències assistides. Entre els 3 sumen 614 milions, quantitat que representa el 4,6% de les obligacions reconegudes durant l'exercici.

Pel que respecta al Capítol 6, la mostra posseeix una major representativitat. Els 10 contractes examinats totalitzen 864 milions, que representen el 37'1% dels 2.326 milions de les obligacions assumides.

QUADRE NUM. 4

OBLIGACIONS RECONEGUDES PER CONCEPTES CONTRACTUALS

CONCEPTES	ICS	ICASS	TOTAL
CAPITOL 2			
20 Lloguers	158,04	1,67	159,71
21 Reparació i conservació	1.270,72	47,62	1.318,34
22 Material, subministraments i altres	10.863,50	520,99	11.384,49
23 Indemnitzacions per raons de servei	47,41	33,33	80,74
24 Dietes, locomoció i trasllats	--	2,48	2,48
25 Concerts d'assistència sanitària	56.952,94	--	56.952,94
25 Despeses especials	150,12	288,39	438,51
26 Conservació i reparació	--	0,18	0,18
27 Mobiliari i material inventariable	--	0,29	0,29
	<u>69.442,73</u>	<u>894,95</u>	<u>70.337,68</u>
CAPITOL 6			
60 Noves inversions en Centres sanitaris i assistencials	917,62	57,95	975,57
61 Noves inversions en Centres administ.	30,39	11,07	41,46
62 Programa nous Centres i reformes	--	344,33	344,33
66 Inversions reposicions Centres sanitaris i assistencials	861,36	90,95	952,31
67 Inversions reposicions Centres Administ.	--	12,21	12,21
	<u>1.809,37</u>	<u>516,51</u>	<u>2.325,88</u>
TOTALS	71.252,10	1.411,46	72.663,56

**PROCES DE
FISCALITZACIO**

4. PROCES DE FISCALITZACIO

Els expedients de la mostra han estat demanats a la Subdirecció General d'Administració de l'ICS i a la Secretaria General de l'ICASS, i se n'ha disposat de manera immediata.

La revisió s'ha realitzat a les dependències administratives d'ambdós Instituts i hem comptat, en tot moment, amb la col.laboració eficient dels responsables i personal dels Serveis respectius, inclosa la Intervenció delegada de l'ICS.

S'han formulat consultes, demanat aclariments i s'ha reclamat la localització d'algun document absent de la carpeta del seu expedient. S'han obtingut sempre respostes positives i, si s'ha produït alguna mancança, figura recollida al respectiu full de treball i és comentada en l'apartat corresponent.

Cal dir, de bon principi, que en la mostra revisada no s'ha trobat cap incidència que permeti deduir-ne irregularitat lesiva de cap mena, ni pel que fa a un possible mal ús de cabals públics, ni pel que fa a la cobertura adient de les garanties corresponents als riscos de la contractació.

Farem, però, alguna observació relativa al desenvolupament i contingut dels expedients i a la formulació dels documents comptables.

4.1 CONSTATAcions

4.1.1 Desenvolupament i contingut dels expedients

4.1.1.1

Plecs de Clàusules Administratives Particulars.

Hem observat una certa descurança en el tractament documental dels Plecs de Clàusules Administratives Particulars. Aquest Plec, que hauria d'aparèixer dins l'expedient com a annex signat al contracte, no hi figura en quasi la meitat dels expedients examinats. Es vulnera així l'art. 122.b)10 del "Reglamento". Es possible que, en algun d'aquests casos, fins i tot s'hagi prescindit de la signatura de l'adjudicatari, en el benentès que el fet d'haver-hi concorregut ja l'obliga a subjectar-se a les esmentades clàusules.

En tres dels contractes més antics, el Plec de Clàusules Administratives Particulars en lloc de conformar-se al que estableix l'art. 23 del "Reglamento", enumera una llista de requisits per als licitadors que resulta incompleta, ja que no preveu la possible innocència o rehabilitació dels processats o fallits i ignora la prescripció als 5 anys de la prohibició de contractar als defraudadors tributaris, punts tots aquests previstos a l'esmentat art. 23. Aquests expedients, no obstant això, contenen un informe jurídic favorable.

4.1.1.2

Fiances definitives

També, en dues ocasions, dins la mostra examinada, la fiança definitiva ha estat calculada en base a l'import de l'adjudicació en lloc de fer-ho en base als pressupostos de contracta, tal i com estableixen els arts. 350 i 351 del Reglament. Les desviacions han estat de l'ordre de les 125 mil i 49 mil pessetes.

4.1.1.3

Publicació d'adjudicacions al DOGC

A la data de la fiscalització resta sense publicar-se al DOGC, tal i com estableix l'art. 119 del Reglament, l'adjudicació de la quarta part dels contractes examinats d'import superior als 5 milions de pessetes.

4.1.1.4

Signatures i dates

Hem trobat també dos expedients amb deficiències formals a les respectives actes de licitació; en una hi manca la signatura de l'Interventor i en l'altra no s'hi identifica l'assessor jurídic i, per tant, no s'ha complert escrupolosament el que estableix l'art. 102 del "Reglamento" pel que fa a la constitució de la mesa.

Altres deficiències formals d'aquest estil han estat la signatura d'actes administratius amb la fórmula "p.o." que cal interpretar com "per ordre", trobades en dues ocasions, així com la manca de data en una acta de replanteig previ.

4.1.1.5

Terminis legals

Respecte als retards en el compliment dels terminis legals, en dues ocasions s'han excedit notablement els 30 dies que estableix l'art. 120 del "Reglamento" per a la signatura del contracte a partir de l'acte d'adjudicació. També s'han produït retards en els pagaments d'un expedient d'obres i un de subministraments.

4.1.1.6

Pressupost de contracta

En el cas d'un contracte per al subministrament i bastiment d'un ascensor, la licitació ha rebaixat el pressupost de contracta en un 45%.

A la vista d'una desviació d'aquesta importància s'han demanat aclariments sobre el procediment de càlcul dels pressupostos dels projectes.

Hem pogut comprovar la millora que ha representat, de cara a la confecció dels pressupostos d'obra, la subscripció al "BEDEC" (Banc Estructurat de Dades d'Elements Constructius), fitxer informatitzat, creat i mantingut per l'"ITECC" (Institut de Tecnologia de la Construcció de Catalunya).

Es tracta d'un fitxer, configurat com a base de dades, que conté de l'ordre d'uns 3.000 preus d'edificació i uns 1.500 preus relatius a urbanisme. La subscripció en permet la seva actualització periòdica.

4.1.1.7
Gestió de Serveis Públics

L'ICASS, d'acord amb una recomanació de la seva assessoria jurídica, ha contractat la gestió de Residències assistides ajustant-la al Decret 1005/74, tot i que aquesta contractació hauria de regir-se "stricto sensu" pels articles 196 al 236 del "Reglamento", com correspon als Contractes de gestió de Servei Públic.

Notem que, el mateix Decret 1005/74, al seu article 3r. estableix:

"Los contratos de asistencia podrán tener por objeto:

a) ...

b) Realización de servicios técnicos, económicos, industriales, comerciales o cualesquiera otros de naturaleza análoga, siempre que no incluyan ejecución de obras, gestión de servicios públicos o prestación de suministros en cuyos supuestos se regularán directamente por las disposiciones de la legislación de contratos del Estado que sean respectivamente aplicables.

c) ..."

La causa, entenem que vàlida només provisionalment, per la qual s'ha utilitzat el susdit Decret, ha estat l'observança de l'article 197 del "Reglamento", que estableix:

"Antes de proceder a la contratación de la gestión de un servicio público deberá hallarse promulgado el régimen jurídico básico del mismo que atribuya las competencias administrativas, que determine el alcance de las prestaciones en favor de los administrados y que declare expresamente que la actividad de que se trate queda asumida por el Estado como propia del mismo."

Requisits aquests de l'article 197 que no s'havien atès a la data de celebració del contracte esmentat, cosa que impedi d'atribuir a aquestes Residències la consideració de servei públic, malgrat l'evidència de què ho són.

4.1.2 Formulació de documents comptables

4.1.2.1

Absència de document d'anul·lació.

Hom ha observat alguna deficiència formal; com la repetició en documents "D" de conceptes continguts en document "AD" anterior, dins el mateix exercici, sense que hi hagi constància de cap anul·lació prèvia.

4.1.2.2

Incongruència de dates entre factura de proveïdor i documents comptables.

Ha aparegut un document "O" i el seu corresponent "P" amb dates de 12.12.85 i 31.12.85 respectivament, que corresponen a una factura de data 31.01.86.

4.1.2.3

Manca a l'expedient de còpies de factura

En un expedient de subministrament, on concorren 16 proveïdors, no apareix cap còpia de factura, cosa que ens ha impedit de comprovar el compliment dels requisits que l'art. 259 del Reglament estableix per al contingut de les factures.

CONCLUSIONS

OBSERVACIONS

I

RECOMANACIONS

5. CONCLUSIONS. OBSERVACIONS I RECOMANACIONS

A la vista de les observacions recollides en els corresponents fulls de treball i resumides dins l'apartat anterior, formulem les consideracions següents de caire general:

- 5.1 - El Plec de Clàusules Administratives Particulars és part fonamental del pacte contractual i, encara que la seva publicació prèvia a la licitació i la concurrència a la mateixa estableixen la subjecció al Plec de tots els licitadors, la normativa estableix clarament a l'art. 122 del Reglament de Contractació que el repetit Plec s'ha d'incorporar com a Annex al contracte que sigui subscrit.

Es recomana, doncs, que l'exemplar de contracte destinat a l'arxiu de l'Administració pública es conservi complet contenint, a més del contracte estricte, els seus annexos, i especialment el Plec signat de Clàusules Administratives Particulars.

- 5.2 - L'Annex al contracte, constituït pel Plec de Clàusules Administratives Particulars, és document contractual i ha de ser signat en cada un dels seus fulls o plecs, com cal fer-ho també en el propi contracte.

En el mateix sentit del paràgraf anterior es recomana la signatura de cada un dels plecs del contracte tal com correspon a un document que estableix drets i obligacions recíprocs.

- 5.3 - Si bé és cert que les disposicions vigents no imposen cap termini fix per a la publicació de les adjudicacions de contractes al DOGC, és aconsellable d'intercalar en el procés dels expedients el pas, rutinari, de la remissió d'un text-tipus a la redacció del DOGC com a procediment per a evitar-ne l'oblit.

- 5.4 - Ja que la normativa vigent estableix un procediment especial per a "Contractes de gestió de Servei Públic" cal instar els òrgans de l'Administració perquè atenguin, en el moment oportú, el que disposa l'article 197 del "Reglamento de Contratación" a fi que, als esmentats serveis, els sigui reconeguda des del seu inici la seva condició de "servei públic".

5.5 - També mereix ser mencionat el tema de les signatures. Sembla ser que les freqüents i congruents absències dels càrrecs responsables de la signatura d'actes administratius comporta una dificultat evident en el despatx formulari de la documentació.

Això, però, no pot causar l'abandó de l'exercici formal de la seva responsabilitat, ni que persones insuficientment delegades supleixin, amb signatura no competent, aquelles absències.

No pot admetre's, doncs, la signatura d'actes administratius sota la fórmula "p.o.". Si existeix una delegació vàlida caldrà utilitzar la fórmula "p.d.", tot especificant la disposició que recolzi la delegació. En cas contrari, la signatura haurà de restar pendent de la presència de qui en sigui responsable.

Per raons semblants i evidents, cal que no s'arxivin documents on manquin signatures necessàries per a la plena validesa dels mateixos.

El tema de les signatures està regulat de manera específica a nivell estatal per l'Ordre de la "Presidencia del Gobierno" de 10.01.81, en ús d'una facultat que li reconeix la mateixa Llei de Procediment Administratiu.

MANUEL BOSCH i ISANT, Secretari General de la Sindicatura de Comptes
de Catalunya,


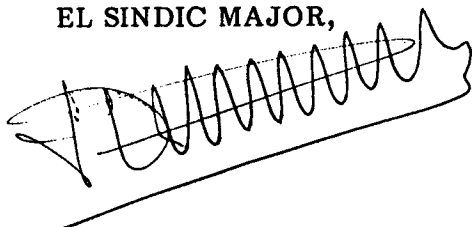
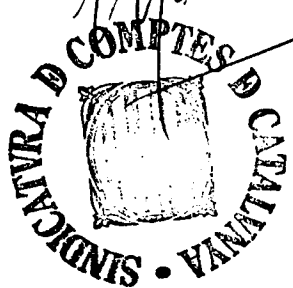
C E R T I F I C O:

Que aquest informe de fiscalització SCF 06-E/88, sobre contractes del
Departament de Sanitat i Seguretat Social (I.C.S. i I.C.A.S.S.), anualitat
de 1985, és una còpia exacta de l'aprovat pel Ple de la Sindicatura de
Comptes, en la seva reunió del dia 7 de febrer de 1989.

I perquè així consti i tingui els efectes que corresponguin, signo aquesta
certificació, amb el vist-i-plau del Síndic Major.

Barcelona, 17 de febrer de 1989.

V. i P.,
EL SINDIC MAJOR,

SINDICATURA DE COMPTES DE CATALUNYA