

CONCLUSIONS DEL GRUP DE TREBALL TRANSVERSAL PER DETERMINAR LES ENTITATS DEL SECTOR PÚBLIC INSTITUCIONAL DE L'ÀMBIT DE LA SALUT QUE REUNEIXEN ELS REQUISITS PER SER MITJANS PROPIS PERSONIFICATS DE L'ADMINISTRACIÓ DE LA GENERALITAT D'ACORD AMB LA LLEI 9/2017, DE 8 DE NOVEMBRE, DE CONTRACTES DEL SECTOR PÚBLIC, I ELS MECANISMES DE RELACIÓ AMB LES QUE NO OSTENTEN AQUESTA CONDICIÓ

Membres del Grup de Treball

La sub-directora general de Seguiment i Avaluació de la Contractació Pública i la responsable jurídica de Processos i d'Organització de la Direcció General de Contractació Pública; la interventora adjunta per al Control del Sector Sanitari, la interventora adjunta per a la Fiscalització i la coordinadora de Comptabilitat i Control de la Intervenció General, l'advocada de la Generalitat de la Sub-direcció General de Qüestions Constitucionals del Gabinet Jurídic de la Generalitat; el cap de l'Assessoria Jurídica del CatSalut; el cap de l'Assessoria Jurídica del Departament de Salut, la gerent d'Entitats Participades del CatSalut; el tècnic de la Direcció General de Recerca i Innovació en Salut del Departament de Salut; el sub-director General de Programació Financera del Sector Públic Instrumental i de les Inversions i la responsable d'Anàlisi i Coordinació Pressupostària de les Entitats del Sector Públic de la Direcció General de Pressupostos; l'analista avaluador del Sector Públic i la cap de l'Oficina de Racionalització del Sector Públic de la Secretaria d'Administració i Funció Pública.

El Grup de Treball transversal sobre mitjans propis de l'àmbit de la salut, constituït el 29 de juny de 2018, en el qual actua com a presidenta la cap de l'Oficina de Racionalització del Sector Públic i com a secretari l'analista avaluador del Sector Públic, ha arribat a les conclusions que s'indicaran a continuació en base als següents fets, raonaments i anàlisis:

Fets

1. El 29 de juny de 2018, el Grup de treball transversal sobre mitjans propis de la Generalitat aprova uns Criteris generals relatius als requisits legals sobre la condició de mitjà propi personificat establerts per la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (LCSP), i sobre els mecanismes de relació amb els poders adjudicadors per a les entitats que no reuneixin aquesta condició.
2. En la mateixa data, l'esmentat Grup de treball acorda analitzar diferenciadament les particularitats de les entitats de l'àmbit de la salut als efectes de determinar quines reuneixen els requisits de mitjà propi personificat de la Generalitat de Catalunya.

3. Aquest Grup de treball específic de l'àmbit de la salut es constitueix el 29 de juny de 2018, amb la composició detallada a l'encapçalament, per analitzar les particularitats de les entitats d'aquest àmbit, i tractar el seu encaix en els Criteris generals abans esmentats.

A aquest efecte, s'ha analitzat la informació econòmica dels tres darrers exercicis de les entitats objecte de les presents conclusions que consta al Punt Central d'Informació (PCI); llurs estatuts i/o normes de creació; i s'han tingut en compte els informes del cap de l'Assessoria Jurídica del CatSalut, així com del cap de l'Assessoria Jurídica del Departament de Salut de data 18 de juliol de 2018, elaborats a aquest efecte.

En essència i resumidament, aquests informes exposen i valoren els diferents escenaris que es deriven de les particularitats organitzatives, de gestió, funcionament i finançament de les entitats que integren el sistema assistencial i de recerca de l'àmbit de la Salut de Catalunya i que les caracteritzen en la seva configuració actual.

A l'empara del que resulta de l'anàlisi i valoració de la documentació esmentada i atesos els criteris generals sobre mitjans propis a què fa referència el Fet 1, el Grup de treball sobre mitjans propis de les entitats de l'àmbit de la salut ha adoptat les següents,

Conclusions

I. Entitats del sector públic de l'Administració de la Generalitat adscrites i/o vinculades al CatSalut

L'univers d'entitats adscrites i/o vinculades al CatSalut objecte d'aquestes conclusions es compon de 34 entitats relacionades a l'apartat III d'aquests criteris que, essencialment, gestionen centres hospitalaris, assistencials i logístics.

a. Model organitzatiu i de prestació dels serveis assistencials

L'anàlisi de l'ecosistema de les entitats vinculades a la prestació de serveis assistencials posa de manifest que es tracta d'un teixit que presta serveis de caràcter finalista, i que té per destinataris directes els ciutadans, i no la pròpia administració per compte de la qual actuen. En efecte, aquestes entitats, essencialment, exerceixen funcions que, d'acord amb l'article 162 de l'EAC, són competència de la Generalitat i que, organitzativament, es dispensen sota les fórmules previstes a l'article 7.3 de la Llei 15/1990, de 9 de juliol, d'ordenació sanitària de Catalunya (en endavant, LOSC). Es tracta d'entitats amb personalitat jurídica diferenciada de la de l'Administració de la Generalitat que, essencialment i llevat casos puntuals, presten serveis vinculats a l'assistència sanitària en règim de descentralització funcional per compte de l'Administració titular de la competència.

En el context descrit, s'estima que les entitats que figuren com a no mitjà propi en el quadre de l'apartat III d'aquest escrit, responen a una voluntat d'autoorganització com a fórmula de descentralització funcional i no a meres finalitats instrumentals, raó per la qual el mecanisme jurídic d'instrumentar les relacions entre el poder adjudicador per compte del qual actuen i les entitats que materialment dispensen els serveis no són les corresponents als mitjans propis (MPP).

Les anteriors conclusions parteixen de la base que les entitats de l'àmbit de la salut assistencial es creen com a manifestació de la potestat d'autoorganització de l'Administració a l'empara de l'art. 150 EAC, art. 4 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre i art. 7.3 de la LOSC. Amb tot, donada la personalitat jurídica diferenciada de la de l'Administració i les funcions pròpies atorgades per les normes i actes de creació, les anteriors consideracions no comporten ni converteixen les entitats en una mera extensió de les administracions de les que depenen, ni tampoc no les equiparen a simples expressions orgàniques de l'Administració que les constituï. En el marc descrit, les presents conclusions respecten la particular idiosincràsia i els trets característics del model propi de la salut assistencial -a nivell organitzatiu i de singular autonomia de gestió-, i no comporten cap incidència ni alteració de les bases en les que se sustenta el model, ni suposen cap restricció en la seva capacitat per establir polítiques pròpies, més enllà de la necessitat de buscar el degut encaix i coherència tècnica alhora de definir –dins el marc legal dels articles 32 i 33 de la LCSP-, el model de cooperació amb aquelles entitats creades per a la prestació directa de serveis públics en règim de descentralització funcional, quan desenvolupen prestacions pròpies de la LCSP.

b. Especial referència al finançament de les activitats, la fiscalitat i les relacions creuades

Actualment el sistema per articular les relacions entre els poders adjudicadors i les entitats objecte dels presents criteris es fonamenta en un sol model d'encàrrecs de gestió, i sota un únic sistema de tarifes unívokes per al conjunt del sector, regulat pel Decret 118/2014, de 5 d'agost, sobre la contractació i prestació de serveis sanitaris amb càrrec al CatSalut, i que es delimiten en funció de línies assistencials i base poblacional, l'establiment de les quals obeeix a una perspectiva funcional.

No són objecte del grup de treball les qüestions relatives al finançament i a la fiscalitat de les activitats vinculades al trànsit de l'actual sistema d'encàrrecs de gestió cap al nou model de relació que proposen les presents conclusions. Amb tot, el Grup de treball és del parer que aquests aspectes – que s'haurien de plantejar i resoldre conjuntament amb les unitats directives competents per raó de la matèria del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda-haurien de formar part d'un marc estable del sector, que donés resposta integral a totes les qüestions vinculades al canvi de paradigma resultant de les presents conclusions en els termes de l'apartat III d'aquests criteris.

En relació amb les eventuais implicacions tant de gestió com pressupostàries que pugui generar el trànsit de sistema, no és menys cert que -a nivell de gestió- actualment ja coexisteixen una dualitat de sistemes (entitats que operen com a MPP i les que no ostenten aquesta condició) que podrien servir de base a l'hora de determinar els nous instruments formals de relació, així com els aplicables a la gestió pressupostària, comptable i de finançament.

És necessari puntualitzar, en relació amb el degut encaix i coherència tècnica entre els diferents règims jurídics, que les tarifes a aplicar a les activitats dels MPP s'hauran d'ajustar al que disposa l'article 32.2.a de la LCSP modificant, si fos el cas, l'actual normativa que les regula per a l'àmbit de la salut.

Encara en aquest àmbit del finançament, ja s'ha avançat que les presents conclusions no prejutgen, limiten ni condicionen els trets que caracteritzen la particular idiosincràsia de les entitats de l'àmbit de la salut. Per tant, fora del marc dels MPP, respecte del finançament i/o compensació o contraprestació econòmica de la prestació de serveis públics sanitaris per aquelles entitats que no són MPP podria continuar servint com a base per determinar l'assignació de recursos econòmics per a les activitats assistencials l'actual normativa reguladora de les tarifes de l'àmbit de la salut -convenientment adaptada-. Aquest sistema, a la pràctica es tradueix en la possibilitat de mantenir la univocitat de model entre les entitats objecte de les presents conclusions i les del sector hospitalari concertat.

Pel que fa a les relacions creuades entre entitats, el Grup de treball remet, com a criteri de referència, a l'annex dels Criteris generals, aprovats el 29 de juny de 2018, en l'apartat relatiu a les "Propostes de mecanismes de cooperació i/o relació entre entitats del sector públic que no són mitjans propis". Sens perjudici d'això, resulta vàlid i plenament aplicable qualsevol mecanisme jurídic que faciliti la relació en termes de col·laboració i cooperació entre entitats.

c. Mitjans propis del CatSalut

D'acord amb l'apartat III d'aquests criteris, de les entitats adscrites i/o vinculades al CatSalut, sis reuneixen els requisits per ostentar la consideració de MPP, ja que les seves funcions o activitats són instrumentals respecte dels poders adjudicadors per compte dels quals les desenvolupen; compleixen els requisits de control anàleg i percentatge de l'activitat establerts per l'article 32.2.a i b de la LCSP; la compensació dels serveis es fa mitjançant tarifes; i la titularitat o aportació del capital és íntegrament pública d'acord amb el previst a l'article 32.2.c de l'esmentada Llei.

Aquestes entitats són l'Institut Català d'Oncologia, l'Institut de Diagnòstic per la Imatge, el Consorci Laboratori Intercomarcal de l'Alt Penedès, l'Anoia i el Garraf, les AIE Logaritme i Coordinació Logística Sanitària, i el Banc de Sang i Teixits. No obstant això, tres d'aquestes sis entitats tenen especificitats que cal tractar de manera diferenciada.

Pel que fa al Banc de Sang i Teixits, cal precisar que la condició de MPP s'ha de circumscriure a aquelles branques de la seva activitat en què s'acrediti exclusivitat en l'activitat respecte del poder adjudicador d'adscripció o del qual depèn (per exemple les relatives a productes sanguinis, excloent-se les relatives a teixits).

Respecte a les entitats amb naturalesa jurídica d'Agrupació d'Interès Econòmic (AIE) (Logaritme i Coordinació Logística Sanitària), aquestes es creen en exercici de la capacitat d'autoorganització de les administracions i la singular prevista per l'article 7 de la LOSC, que se serveix d'aquesta personificació jurídica privada per prestar serveis auxiliars a les activitats dels socis que les integren. Es tracta de serveis de gestió logística, emmagatzematge i distribució de tot tipus de subministrament i altres serveis logístics integrals en material fungible sanitari i no sanitari, que són necessaris per al desenvolupament de les activitats assistencials que corresponen als seus socis. Organitzativament, el règim jurídic aplicable a aquesta forma de personificació de naturalesa jurídica privada és l'establert a la Llei 12/1991, de 29 d'abril, d'agrupacions d'interès econòmic, d'acord amb el qual el seu objecte s'ha de limitar exclusivament a activitats de caràcter econòmic auxiliars de les que desenvolupin els seus socis. Per tant, tot i haver estat creades en virtut de la potestat d'autoorganització, la seva finalitat no és de descentralitzar funcionalment les competències dels poders adjudicadors, sinó de dispensar serveis auxiliars.

Alhora, malgrat la seva naturalesa jurídica privada, a nivell funcional aquestes persones jurídiques es regeixen per l'ordenament jurídic públic -en la vessant interna de la relació- que en cada cas correspongui per raó de la matèria, donat que el poder adjudicador és públic i les AIE són entitats del sector públic de l'Administració de la Generalitat. Més concretament, en els dos casos objecte d'anàlisi (Logaritme i Coordinació Logística Sanitària) es tracta d'entitats íntegrament públiques.

En base a la documentació analitzada no hi ha dubte que en el cas que ens ocupa, les dues entitats desenvolupen activitats auxiliars de les dels seus socis (d'àmbit intern i domèstic netament instrumental); les activitats que realitzen com a MPP tenen per objecte prestacions pròpies de la LCSP (serveis i subministraments); i, tant les AIE's com els seus socis són poders adjudicadors subjectes a l'àmbit d'aplicació de la LCSP (article 3). Igualment, de la documentació analitzada resulta que ambdues AIE compleixen els requisits de l'article 32 de la LCSP per poder ostentar la condició de MPP relatius al control anàleg, volum d'activitat, i a la titularitat o aportació pública de la totalitat del capital o patrimoni.

II. Entitats del sector públic de la recerca de l'Administració de la Generalitat adscrites i/o vinculades al Departament de Salut

L'univers de les entitats adscrites i/o vinculades al Departament de Salut objecte d'aquestes conclusions està constituït per un total de 16 entitats que es detallen a l'apartat III d'aquests criteris.

Després d'analitzar i valorar la informació a què fa referència el Fet 3, el Grup de treball conclou que no s'adverteixen particularitats substantives d'entitat suficient que impactin en l'anàlisi de dites entitats en el marc dels Criteris generals de mitjà propi acordats pel Grup de treball en sessió de 29 de juny de 2018.

En aquest context, atenent al què disposa l'article 32 de la LCSP i els Criteris generals abans esmentats, el Grup de treball conclou que cap de les entitats adscrites i/o vinculades al Departament de Salut, indicades en l'apartat III d'aquests criteris tenen caràcter instrumental, ni reuneixen els requisits legalment establerts per ostentar la condició de mitjà propi.

En conseqüència, la relació amb aquestes entitats s'haurà d'articular, entre d'altres, mitjançant els mecanismes de cooperació i/o relació previstos a l'annex dels Criteris generals.

III. En el marc descrit d'acord amb les consideracions (anteriors) i després de l'anàlisi estatutària i comptable, la situació de les entitats de l'àmbit de la salut respecte la seva condició o no de mitjà propi personificat és la que es resumeix en els quadres següents:

Relació d'entitats que tenen reconeguda la condició de MPP als Estatuts

Denominació	Classificació	MPP
Agència de Qualitat i Avaluació Sanitàries de Catalunya	Departament	NO
Banc de Sang i Teixits	CatSalut	Sí <i>(branques d'activitat en que s'acrediti exclusivitat)</i>
Centre de Medicina Regenerativa de Barcelona	Departament	NO
Consorci Corporació Sanitària Parc Taulí de Sabadell	CatSalut	NO
Consorci d'Atenció Primària de Salut Barcelona Esquerra	CatSalut	NO
Consorci del Laboratori Intercomarcal de l'Alt Penedès, l'Anoia i el Garraf	CatSalut	Sí
Consorci Mar Parc de Salut de Barcelona	CatSalut	NO
Consorci Sanitari de l'Anoia	CatSalut	NO
Consorci Sanitari del Maresme	CatSalut	NO
Fundació Clínic per a la Recerca Biomèdica	CatSalut	NO

Fundació Hospital Universitari Vall d'Hebron-Institut de Recerca	Departament	NO
Fundació Institut d'Investigació Biomèdica de Girona Dr. Josep Trueta	Departament	NO
Fundació Institut d'Investigació en Ciències de la Salut Germans Trias i Pujol	Departament	NO
Fundació Institut de Recerca contra la Leucèmia Josep Carreras	Departament	NO
Fundació Institut d'Investigació Biomèdica de Bellvitge	Departament	NO
Fundació Institut d'Investigació Sanitària Pere Virgili	Departament	NO
Fundació Institut Mar d'Investigacions Mèdiques	CatSalut	NO
Fundació Parc Taulí	CatSalut	NO
Gestió de Serveis Sanitaris	CatSalut	NO
Gestió i Prestació de Serveis de Salut	CatSalut	NO
Hospital Clínic de Barcelona	CatSalut	NO
Institut Català de la Salut	CatSalut	NO
Institut Català d'Oncologia	CatSalut	Sí
Institut d'Assistència Sanitària	CatSalut	NO
Institut de Diagnòstic per la Imatge	CatSalut	Sí
Institut de Recerca Biomèdica de Lleida, Fundació Dr. Pifarré	Departament	NO
Parc Sanitari Pere Virgili	CatSalut	NO
Sabadell Gent Gran Centre de Serveis, SA	CatSalut	NO
Sistema d'Emergències Mèdiques, SA	CatSalut	NO

Font classificació: Servei d'Atenció Ciutadana (SAC)

Relació d'entitats que no tenen reconeguda la condició de MPP als Estatuts

Denominació	Classificació	MPP
Agència de Salut Pública de Barcelona	Departament	NO
Agrupació Europea de Cooperació Territorial Hospital de la Cerdanya	CatSalut	NO
Barnaclínic, SA	CatSalut	NO
Consorci de Castelldefels Agents de Salut	CatSalut	NO
Consorci de Gestió Corporació Sanitària	CatSalut	NO
Consorci Hospitalari de Vic	CatSalut	NO
Consorci Sanitari de Barcelona	Departament	NO
Consorci Sanitari de l'Alt Penedès	CatSalut	NO
Consorci Sanitari de Terrassa	CatSalut	NO
Consorci Sanitari Integral	CatSalut	NO
Coordinació Logística Sanitària, AIE	CatSalut	Sí
Fundació de Gestió Sanitària de l'Hospital de la Santa Creu i Sant Pau	CatSalut	NO

Fundació Institut Universitari per a la Recerca a l'Atenció Primària de Salut Jordi Gol i Gurina	Departament	NO
Fundació Joan Costa Roma	CatSalut	NO
Fundació Privada Salut del Consorci Sanitari del Maresme	CatSalut	NO
Fundació TICSALUT	Departament	NO
Institut Català de la Salut	CatSalut	NO
Institut de Prestacions d'Assistència Mèdica al Personal Municipal	Departament	NO
Logaritme, Serveis Logístics, AIE	CatSalut	Sí
Prestacions d'Assistència Mèdica, SL	Departament	NO
Servei Català de la Salut	Departament	NO

Font classificació: Servei d'Atenció Ciutadana (SAC)

La presidenta

El secretari