

**AUDITORIA OPERATIVA DEL PROGRAMA 313.20,
"DROGODEPENDÈNCIES I D'ALTRES ADDICCIONS"**

1. OBJECTIU I ABAST DE L'AUDITORIA

L'objecte del present treball de fiscalització és la revisió de les activitats desenvolupades en l'exercici de 1999 a càrrec del programa de despesa 313.20, "Drogodependències i d'altres addiccions", del pressupost de la Generalitat Valenciana, d'acord amb els principis i les normes d'auditoria i des del punt de vista de l'economia, l'eficiència i l'eficàcia en la gestió dels recursos.

La gestió d'aquest programa és responsabilitat de la Conselleria de Benestar Social, i dins d'aquest departament, la planificació, execució i control del programa correspon a la Direcció General de Drogodependències (d'ara endavant DGD). Determinats aspectes econòmics i financers, de contractació, personal, tresoreria i comptables, són competència de diversos serveis d'aqueixa i d'altres conselleries; mentre que el control intern és exercit per la Intervenció delegada en la Conselleria citada.

La revisió inclou una anàlisi sobre el grau de control intern, el nivell d'organització existent, l'adequació dels procediments i sistemes usats i el grau de consecució dels objectius prevists, amb la finalitat d'emetre unes conclusions i de, en funció d'aquestes, efectuar les recomanacions pertinents dirigides a millorar la gestió.

Malgrat que l'auditoria es refereix bàsicament a la gestió duta a terme durant l'exercici de 1999, la mateixa dinàmica de planificació, execució i control de les actuacions del programa ha comportat la necessitat d'efectuar una anàlisi que pogués tenir incidència sobre l'any immediatament anterior i el posterior a l'exercici base de 1999.

Hem posat un èmfasi especial en la revisió dels següents aspectes, que es consideren significatius en la gestió del programa durant 1999:

- Comparació -en termes d'eficàcia, eficiència i economia- de dues unitats de deshabitació residencial de titularitat de la Generalitat Valenciana (apartat 4).
- Avaluació de la gestió de les subvencions concedides en l'exercici (apartat 5)
- Anàlisi de l'eficàcia, eficiència i economia de les Unitats de Conductes de l'Addicció (d'ara endavant UCA; apartat 6).
- Anàlisi de l'eficàcia del Pla Autonòmic Valencià sobre Drogodependències i d'Altres Trastorns per Addiccions 1999-2002 (d'ara endavant PAVDTA; apartat 7).

Quant a l'abast del treball realitzat, cal indicar les següents circumstàncies:

- La DGD no disposa de cap sistema d'informació basat en indicadors per a avaluar la seua gestió en termes d'eficàcia, eficiència i economia. Això ha tingut una incidència especial en l'anàlisi dels recursos assistencials i -entre aquests- de les UCA i les unitats de deshabitació residencial comparades.

- El PAVDTA fou aprovat per acord del Govern Valencià de 2 de febrer de 1999, amb una vigència de 1999 a 2002. Així, 1999 ha sigut el primer exercici en què s'ha aplicat el PAVDTA; a la data de realització de la nostra revisió, no s'havien constituït tots els òrgans prevists en la llei 3/1997 i en el mateix PAVDTA encarregats del seguiment, control i avaluació dels objectius i paràmetres establits en el PAVDTA. Així mateix, el comissionat del Govern (Direcció General de Drogodependències, per mitjà del Servei de Planificació i Gestió de Programes) no havia analitzat el nivell de compliment del PAVDTA.

Tal com reconeix la DGD en les al·legacions presentades a l'informe, en relació a determinats aspectes s'ha produït en el desenvolupament de l'auditoria una falta d'informació, o la proporcionada era incorrecta; cosa que s'intenta esmenar en aquesta fase d'al·legacions amb l'aportació d'informació addicional i corregida. Tot això ha comportat una limitació a l'abast en la realització del treball de la present auditoria, sobretot perquè en aquest tipus d'auditoria és imprescindible la comunicació i col·laboració; comunicació i col·laboració que no ha tingut la DGD. En aqueix sentit, l'actual equip directiu de la DGD -en les mateixes al·legacions- es lamenta del fet i indica que *"...iniciarà les mesures oportunes per a exigir les responsabilitats que pertoquen pels dits motius"*.

No obstant això, hem analitzat la informació continguda en les al·legacions, tot assumint aquella que s'ha considerat raonable, i destacant que les dites al·legacions no han condicionat el resultat de les conclusions i recomanacions que incloem en aquest informe.

2. CARACTERÍSTIQUES GENERALS DEL PROGRAMA

2.1 Objectius generals i recursos del programa

El programa 313.20, "Drogodependències i d'altres addiccions", persegueix els següents objectius, en funció dels recursos que li assignen anualment en la llei de pressuposts de la Generalitat Valenciana:

- Reducció de la demanda per mitjà de mesures preventives
- Assistència sanitària a les persones drogodependents i/o amb uns altres trastorns provocats per l'addicció.
- Reinserció social dels drogodependents.
- Control de l'oferta de drogues legals.
- Coordinació institucional i participació social.
- Desenvolupament del PAVDTA.
- Formació, investigació i documentació en la matèria que és objecte del programa.
- Compliment d'altres plans d'actuació intersectorial.
- Coordinació institucional i participació social en el desenvolupament del Primer Pla de la SIDA.

Quant a la definició dels objectius establits en la Llei de Pressuposts de la Generalitat Valenciana per a 1999, cal assenyalar que els dits objectius no hi estan quantificats, ni vinculats als recursos econòmics disponibles per a aconseguir-los. Així mateix, no s'hi ha establert cap sistema d'indicadors que servisca per a mesurar l'eficàcia, eficiència i economia en la gestió del programa. Els responsables de la Conselleria, així com els responsables últims de l'elaboració del pressupost, han de definir uns objectius clars, concisos i quantificats, i dissenyar un sistema d'indicadors vàlids per a mesurar l'eficàcia, eficiència i economia de la gestió anual del programa.

La DGD no ha elaborat una memòria completa sobre la gestió en l'exercici de 1999. La memòria de gestió és un document en el qual s'ha de fer constar el nivell de realització dels objectius prevists i el seguiment d'aquests indicadors, explicant -si és el cas- les desviacions i les mesures adoptades en relació a aquestes desviacions.

En els respectius apartats d'aquest informe, analitzem els objectius i les actuacions realitzades en la gestió del programa durant 1999.

Per aconseguir els seus objectius, el programa va comptar amb un pressupost definitiu en 1999 d'1.656.396 milers de pessetes; això significà un increment del 3% respecte a l'exercici anterior. El capítol IV, "Transferències corrents", amb un pressupost definitiu d'1.170.252 milers de pessetes, absorbeix el 71% del pressupost definitiu del programa; el capítol II, "Despeses de funcionament", amb 248.410 milers de pessetes, en representa el 15%, i el capítol I, "Despeses de personal", amb 181.569 milers de pessetes, en representa l'11%.

Les despeses de personal i de funcionament del programa inclouen el cost de la unitat de deshabituació residencial "Els Reiets".

El principal mitjà per a assolir els objectius prevists en el programa, el constitueix la concessió de subvencions (caps. IV i VII), les quals -tal com hem comentat- absorbeixen la major part del pressupost del programa. Les principals línies en què s'estructura la concessió de subvencions en el programa, i el pressupost definitiu amb què van comptar en 1999 (vegeu el quadre 5.3), són les següents:

- Línia 401, "Unitat de conductes de l'addicció i d'altres recursos sanitaris": 385 milions de pessetes.
- Línia 402, "Centres de reinserció social de drogodependents": 255 milions de pessetes.
- Línia 403, "Prevenió de les drogodependències i d'altres addiccions": 280 milions de pessetes.
- Línia 404, "Programes d'autoajuda i de famílies de drogodependents": 52,5 milions de pessetes.
- Línia 405, "Atenció de problemes juridicopenals": 47,5 milions de pessetes.
- Línia 408, "Institut d'Investigació en Drogodependències": 30 milions de pessetes.
- Línia 409, "Fundació Canònica Arquebisbe Miquel Roca (projecte "Labor)": 25,2 milions de pessetes.
- Línia 410, "Fundació Observatori Valencià de Drogodependències": 65 milions de pessetes.
- Línia 2992, "Conveni amb la Diputació de València": 25 milions de pessetes.
- Línia 701, "Inversió en recursos d'atenció i/o prevenió": 53,7 milions de pessetes.

2.2 La llei 3/1997, de 16 de juny, de la Generalitat Valenciana, sobre Drogodependències i d'Altres Trastorns d'Addicció, i el Pla Autonòmic Valencià sobre Drogodependències i d'Altres Trastorns d'Addicció (PAVDTA)

La Generalitat Valenciana disposa, per virtut del que s'estableix en el títol III de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, de competència exclusiva en matèries d'assistència social, higiene, institucions públiques de protecció i ajuda, creació de centres de protecció, reinserció i rehabilitació, esports i oci, espectacles, publicitat i estadística, i li correspon el desenvolupament legislatiu i l'execució -en el marc de la legislació bàsica de l'Estat- en matèries com la sanitat interior, productes farmacèutics, educació i investigació.

En aquest marc legislatiu s'inscriu la llei 3/1997, de 16 de juny, de la Generalitat Valenciana, sobre Drogodependències i d'Altres Trastorns per Addicció, que, a més de les polítiques de control de l'oferta, fa especial referència a les actuacions sobre la demanda del consum de drogues, per mitjà de la prevenció i la promoció activa d'hàbits de vida saludable i d'una cultura de la salut.

L'objectiu prioritari d'aquesta llei és el de garantir una atenció integral, que conceba les drogodependències i d'altres trastorns per addicció com una malaltia comuna, amb repercussions en l'esfera biològica, psicològica, social i econòmica de la persona, de manera que a la Comunitat Valenciana es consolide progressivament un model d'intervenció en drogodependències i d'altres trastorns per addicció que assegure la coordinació i integració orgànica i funcional dels recursos assistencials especialitzats en els sistemes públics d'assistència sanitària i de serveis socials.

La llei 3/1997, en el capítol I del títol IV, configura el PAVDTA com un instrument per a la planificació i ordenació de recursos, objectius i actuacions en matèria de drogodependències. La llei 3/1997 estableix que el PAVDTA serà vinculant per a totes les administracions públiques i institucions privades que desenvolupen les seues actuacions en l'àmbit territorial de la Comunitat Valenciana.

El PAVDTA fou aprovat per acord del Govern Valencià de 2 de febrer de 1999, amb una vigència des de 1999 fins a 2002, i s'estructura en cinc àrees tècniques d'actuació, amb mesures que s'agrupen al voltant de la prevenció, l'assistència sanitària, la inserció social, la coordinació institucional i la participació social, així com la formació i investigació.

2.3 Estructures politicoadministratives en matèria de drogodependències i d'altres addiccions

2.3.1 Coordinació institucional

En el capítol II del títol IV de la llei 3/1997, de 16 de juny, de la Generalitat Valenciana, sobre Drogodependències i d'Altres Trastorns per Addicció, s'indica que, per a la

planificació, ordenació, coordinació, seguiment, control i avaluació de les actuacions considerades en la mateixa llei i en el PAVDTA, es constituïran les següents estructures politicoadministratives:

- a) La Comissió Interdepartamental, òrgan col·legiat adscrit a la Conselleria de Presidència, presidida pel president o la presidenta de la Generalitat Valenciana i composta per representants de tots els departaments i òrgans de la Generalitat Valenciana relacionats amb la matèria, així com pels de l'Administració local implicats.

L'article 33 de la llei 3/1997 indica que serà funció de la Comissió Interdepartamental establir els criteris de coordinació, avaluació i seguiment de les actuacions que es desenvolupen en matèria de drogodependències i d'altres trastorns causats per l'addicció, a l'empara del que s'estableix en la mateixa llei.

- b) La Comissió Executiva, òrgan col·legiat adscrit a la Conselleria de Presidència, al qual correspon implementar, avaluar i supervisar els actes i acords adoptats pel Govern Valencià o per la Comissió Interdepartamental.
- c) El Comissionat del Govern Valencià en matèria de drogodependències, que fou constituït mitjançant el decret 238/1997, de 9 de setembre, del Govern Valencià, adscrit a la Conselleria de Benestar Social, i que recau en el director o la directora general de Drogodependències.

Segons el que es disposa en l'article 35 de la llei 3/1997, el Comissionat és l'òrgan unipersonal d'assessorament, coordinació i control de les actuacions que, en matèria de drogodependències i d'altres trastorns causats per l'addicció, es desenvolupen a la Comunitat Valenciana, i de la gestió dels recursos destinats específicament a aquest fi. Per a l'exercici de les seues competències, el Comissionat està dotat d'una Secretaria Tècnica.

Correspon al Govern Valencià l'aprovació d'aquestes estructures politicoadministratives en matèria de drogodependències, així com la seua organització i el règim de funcionament (art. 42.c de la llei 3/1997). Segons la disposició transitòria primera de la llei 3/1997, en el termini màxim de tres mesos des de l'entrada en vigor d'aquesta llei (termini que vencia el 19 de setembre de 1997), havien de quedar constituïts tots els òrgans col·legiats i unipersonals de coordinació institucional i de participació social prevists en els capítols II i III del títol IV.

Pel decret 98/1998, de 14 de juliol, del Govern Valencià, es va aprovar el reglament orgànic i funcional de la Comissió Interdepartamental i de la Comissió Executiva. L'article 4 d'aquest decret estableix que aquestes comissions es reuniran amb la periodicitat que elles mateixes determinen, i com a mínim una vegada l'any. Això no obstant, a la data del present informe encara no s'ha constituït cap d'aquestes dues comissions.

2.3.2 Participació social i voluntariat

L'article 36 de la llei 3/1997, estableix la constitució d'un Consell Assessor, com un òrgan col·legiat de caràcter consultiu, adscrit a la Conselleria de Benestar Social, en el qual estan representades les administracions públiques, les ONG, les universitats, les centrals sindicals, les associacions d'usuaris i consumidors, les organitzacions empresarials i els col·legis professionals, a l'objecte de promoure la participació de la comunitat i d'afavorir la coordinació i racionalització en la utilització dels recursos. Aquest Consell Assessor fou regulat mitjançant el decret 238/1997, de 9 de setembre, del Govern Valencià.

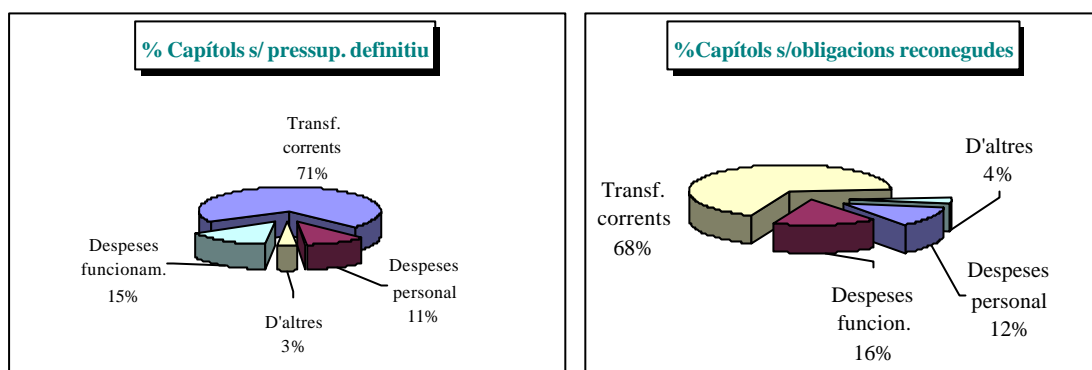
El Consell Assessor donà la conformitat al PAVDTA, tal com estableix el decret 238/1997 citat, i s'ha reunit tres vegades en 1998 i una durant 1999. En l'article 1 d'aqueix decret s'estableix que, en tot cas, el Consell Assessor es reunirà amb caràcter ordinari almenys dues vegades l'any.

2.4 Execució pressupostària a 31 de desembre de 1999

El quadre 2.1 mostra l'execució pressupostària a 31 de desembre elaborada per la IGGV, per capítols econòmics del programa, i els indicadors més significatius d'aqueixa execució.

EXECUCIÓ PRESSUPOSTÀRIA PER CAPÍTOLS A 31-12-99 DEL PROGRAMA 313.20 (milers ptes.)										
Capítols	Pressup. inicial	Modifics.	Pressup. definitiu	Total disposic.	Total obligs.	Total pags.	Pent pag.	Indicadors pressupostaris		
								%Mods. /inicial	%Gr. execuc.	%Gr. pags.
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)	(6)	(5)-(6)	(2)/(1)	(5)/(3)	(6)/(5)
I, Despeses personal	201.778	-20.209	181.569	181.569	181.569	181.569	0	-10	100	100
II, Desp. funcionam.	294.000	-45.590	248.410	246.652	246.652	166.165	80.487	-16	99	67
IV, Transfs. corrents	1.145.252	25.000	1.170.252	1.035.081	1.035.081	392.133	642.948	2	88	38
VI, Inversions reals	12.000	-10.535	1.465	1.465	1.465	1.465	0	-88	100	100
VII, Transfs. capital	55.000	-1.300	53.700	52.459	52.459	17.968	34.491	-2	98	34
VIII, Actius financ.	0	1.000	1.000	0	0	0	0	--	0	--
Total programa	1.708.030	-51.634	1.656.396	1.517.226	1.517.226	759.300	757.926	-3	92	50

Quadre 2.1



- a) Com podem observar, el capítol IV, "Transferències corrents", absorbeix el 71% del pressupost definitiu i el 68% del total d'obligacions reconegudes del programa. Aquest capítol presenta un grau d'execució del 88% i un grau de pagament del 38%, que és baix.
- b) Cal indicar que s'han detectat despeses de funcionament incorregudes en 1999 que no foren comptabilitzades a càrrec del pressupost d'aqueix exercici, sinó que les imputaren al capítol II, "Despeses de funcionament", del pressupost corrent de l'exercici de 2000, per import de, si més no, 10.385 milers de pessetes.

2.5 Evolució pressupostària en els exercicis de 1998 i 1999

En el quadre 2.2 consta l'evolució del pressupost definitiu i del total d'obligacions reconegudes del programa en els exercicis de 1998 i 1999; segons l'execució pressupostària elaborada per la Intervenció General de la Generalitat Valenciana (IGGV).

EVOLUCIÓ 1998/1999 DEL PRESSUPOST DEFINITIU I DE LES OBLIGACIONS RECONEGUDES (milers ptes.)								
Capítol	Pressupost definitiu				Obligacions reconegudes			
	1998	1999	Variació		1998	1999	Variació	
	(1)	(2)	(2)-(1)	%	(3)	(4)	(4)-(3)	%
I Despeses personal	193.004	181.569	-11.435	-6	186.644	181.569	-5.075	-3
II Desp. funcionam.	262.298	248.410	-13.888	-5	260.722	246.652	-14.070	-5
IV Transfs. corrents	1.077.835	1.170.252	92.417	9	1.022.322	1.035.081	12.759	1
VI Inversions reals	20.100	1.465	-18.635	-93	16.351	1.465	-14.886	-91
VII Transfs. capital	61.500	53.700	-7.800	-13	61.000	52.459	-8.541	-14
VIII Actius financers	0	1.000	1.000	-	0	0	0	-
TOTAL	1.614.737	1.656.396	41.659	3	1.547.039	1.517.226	-29.813	-2

Quadre 2.2

En l'evolució de les magnituds pressupostàries del programa que es mostra en el quadre 2.2, ressalten els aspectes següents:

- a) El pressupost definitiu del capítol IV, "Transferències corrents", augmentà en 1999 en un 9%, respecte a 1998; tanmateix, les obligacions reconegudes únicament s'incrementaren en un 1%, principalment perquè no s'hi executaren les línies destinades a la Fundació Observatori Valencià de Drogodependències i al conveni amb la Diputació Provincial de València per al finançament d'una unitat de desintoxicació hospitalària ràpida.
- b) Els crèdits destinats al capítol VI, "Inversions reals", han disminuït en 1999 un 93%, respecte de l'exercici de 1998.

2.6 Recursos econòmics prevists per a 1999 pel PAVDTA

En el PAVDTA, per a l'exercici de 1999, es va estimar una previsió de despesa de la Conselleria de Benestar Social de 1.727 milions de pessetes. En relació a aquesta previsió, cal indicar que no s'hi especifica a quins departaments de la Conselleria s'assignen els dits crèdits i que la distribució d'aqueixos recursos anuals no s'hi ha fet per àrees d'actuació.

A 31 de desembre de 1999, la Direcció General de Drogodependències, per mitjà del programa 313.20, ha efectuat unes despeses totals de 1.517 milions de pessetes (quadre 2.1); això significa una diferència de 210 milions de pessetes, fins als 1.727 milions de pessetes prevists en el PAVDTA.

Per a l'exercici de 2000, el programa 313.20 compta amb un pressupost inicial de 1.728 milions de pessetes, que en principi cobreixen el 97% de la previsió de despesa per a tota la Conselleria de Benestar Social estipulada en el PAVDTA per a aquest exercici (1.779 milions de pessetes).

Els objectius anuals s'han de fixar en funció d'uns pressuposts realistes, per àrees d'actuació, tenint en compte les previsions aprovades en el PAVDTA. La DGD, en l'exercici de les atribucions que té encomanades com a Comissionat del Govern en matèria de drogodependències (quant a l'assessorament, coordinació i control de la gestió dels recursos destinats específicament a aqueix fi, art. 35.2 de la llei 3/1997), ha de comparar les distintes dotacions econòmiques previstes, amb les despeses realitzades en aquesta matèria pels distintes departaments de la Conselleria de Benestar Social i de la resta de conselleries, a l'objecte de verificar les desviacions entre la inversió real i la prevista en el PAVDTA.

3. RECURSOS HUMANS I ORGANITZACIÓ

3.1 Recursos humans i organització

3.1.1 Despeses de personal

El pressupost definitiu de les despeses de personal assignat al programa 313.20, "Drogodependències i d'altres addiccions", ha sigut de 181.569 milers de pessetes. Aquest pressupost finança els llocs de treball assignats al programa per a l'exercici de 1999 corresponents a les dotacions de personal de la mateixa DGD i als llocs de treball que aqueixa Direcció assigna al centre de deshabitació residencial de toxicòmans "Els Reiets" d'Alacant.

El grau d'execució de les despeses de personal de l'exercici de 1999, tal i com es detalla en el quadre 2.1, va ser del 100%, i les obligacions reconegudes a càrrec d'aquest capítol s'han pagat en la seua totalitat durant l'exercici.

En el quadre 3.1 es mostra el detall, per grups de funcionaris, dels recursos humans que exerceixen les seues funcions per a assolir els objectius assignats al programa 313.20, i el seu cost, compresa la Seguretat Social a càrrec de l'Administració.

Com podem observar en el quadre citat, el cost total dels recursos humans utilitzats per a la gestió del programa és de 193.717 milers de pessetes. En aquest cost s'inclou, a més del corresponent als llocs adscrits al programa 313.20, "Drogodependències i d'altres addiccions", el cost corresponent a treballadors imputat comptablement a uns altres programes, però que presten els seus serveis i depenen funcionalment de la Direcció General de Drogodependències; a més de despeses de personal no comptabilitzades a 31 de desembre de 1999.

Igualment s'hi ha considerat com a cost de personal el corresponent a dos monitors que presten els seus serveis en el centre de deshabitació residencial per a toxicòmans "Els Reiets" d'Alacant, el qual és de titularitat de la Generalitat i que té una relació jurídica amb l'Administració limitada a un contracte de prestació de serveis.

ANÀLISI DEL COST DELS RECURSOS HUMANS (milers ptes.)		
Tipus	Nombre treballadors	Cost total
Grup A	18	90.761
Grup B	4	17.637
Grup C	2	7.033
Grup D	18	58.342
Grup E	2	4.970
Desp. de personal no comptabilitzades en el programa (estimació)	-	3.438
Total treballadors assignats al programa 313.20	44	182.181
Grup C (estimació)	2	6.452
Cost estimat per treballadors no assignats al programa 313.20	2	6.452
Grup D	2	5.084
Treballadors contracte prestació serveis	2	5.084
Total cost personal programa 313.20	48	193.717

Quadre 3.1

En el quadre 3.2 es presenta, de forma desagregada, el cost del personal per a l'exercici de 1999 del centre de deshabitació residencial "Els Reiets" d'Alacant, que puja -segons els càlculs efectuats per aquesta Sindicatura- a 79.072 milers de pessetes.

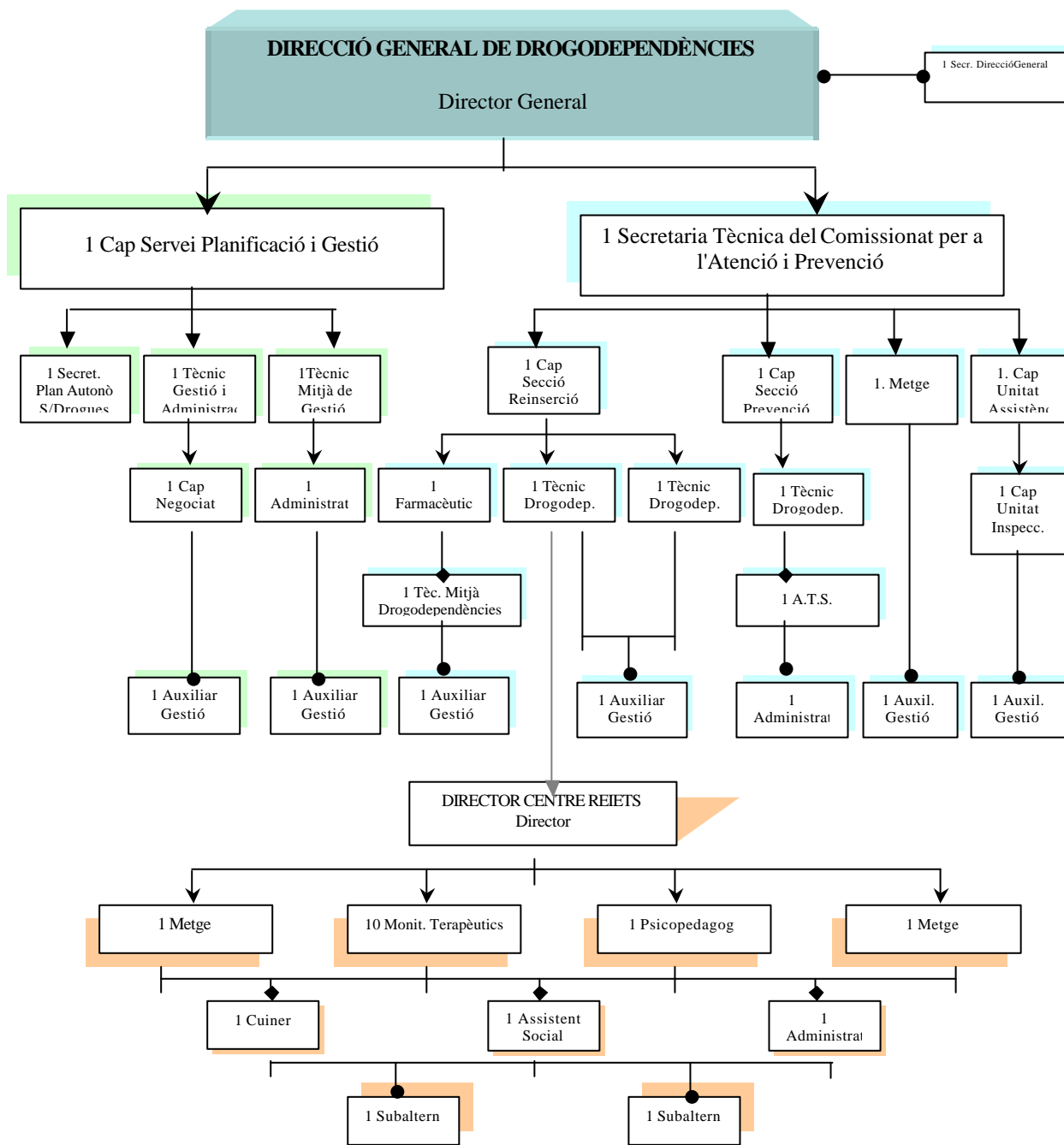
ANÀLISI DEL COST DE PERSONAL DEL CENTRE UDR "ELS REIETS" D'ALACANT (milers ptes.)		
Tipus	Nombre treballadors	Cost total
Grup A	4	22.358
Grup B	1	4.067
Grup D	11	39.367
Grup E	2	4.970
Total treballadors assignats al programa 313.20	18	70.762
Grup C	1	3.226
Total cost estimat treballadors no assignats al programa 313.20	1	3.226
Grup D	2	5.084
Treballadors contractats amb contracte de prestació de serveis	2	5.084
Total cost personal "Els Reiets"	21	79.072

Quadre 3.2

3.1.2 Organigrama i relació de llocs de treball

En l'exercici de 1999, per mitjà del decret 127/1999, de 17 de setembre, es van distribuir les competències assignades a la Conselleria de Benestar Social, entre els distints centres directius que la componen, i s'hi van establir les unitats administratives de rang superior; en aqueix sentit, s'hi assignà a la Direcció General de Drogodependències (DGD) *"l'elaboració i gestió dels programes d'actuació general en el camp de l'atenció i prevenció de les drogodependències..."*.

La DGD és, per tant, l'òrgan encarregat de gestionar el programa 313.20, "Drogodependències i d'altres addiccions"; per a l'execució de les funcions que li corresponen, estava estructurada en dues unitats amb rang de servei, segons l'organigrama que es detalla en el quadre 3.3.



Quadre 3.3

El Servei de Planificació i Gestió de Programes té atribuïdes les funcions relatives a la gestió d'accions, propostes i criteris de coordinació interdepartamental, preparació d'informes i avaluacions relacionats amb el PAVDTA, prestació de serveis i gestió dels centres d'atenció i prevenció de drogodependències de titularitat de la Generalitat, assistència tècnica a centres i serveis públics i privats i la preparació i tramitació dels convenis, concerts i subvencions corresponents a les matèries assignades a la Direcció General.

S'ha de destacar que aquest Servei té assignada, a més de les funcions abans enumerades, la gestió i tramitació dels expedients de despesa que van a càrrec del pressupost del programa. Les tasques de gestió dels pressuposts -sota la supervisió de la cap del servei- estan assignades en funció de l'aplicació pressupostària, i hi ha una persona responsable de la tramitació d'expedients de cada tipus.

Pel volum de pressupost, és la gestió dels capítols IV, "Transferències corrents", i VII, "Transferències de capital", la que absorbeix un major volum de recursos, ja que els crèdits gestionats d'aquests capítols constitueixen conjuntament el 74% del pressupost definitiu del programa. La gestió d'aquests capítols està atribuïda a un tècnic mitjà, quan les funcions que realitza i les responsabilitats que aqueixa gestió implica són més pròpies d'un tècnic de gestió superior; raó per la qual caldria que els responsables estudiessin l'adequació del lloc a les seues funcions i la necessitat d'assignar uns altres llocs a aqueixa gestió.

La Secretaria Tècnica del Comissionat per a l'Atenció i Prevenció de Drogodependències té atribuïdes les funcions següents:

- Les relacionades amb el Sistema Autòmic Valencià d'Informació sobre Toxicomanies; així com subministrar informació al sistema estatal.
- Planificar i coordinar els serveis assistencials.
- Planificar i coordinar els programes de prevenció.
- Planificar i coordinar les mesures d'inserció.
- Preparar les propostes i tramitar l'execució dels acords adoptats per la Delegació del Govern per al Pla Nacional sobre Drogues.
- Dirigir el Centre Valencià de Documentació sobre Drogodependències i fomentar la investigació sobre la matèria.
- Instruir els expedients administratius que calen per a obtenir l'acreditació i el registre dels centres i serveis d'atenció i prevenció de drogodependències.

Com podem observar, les activitats de la Secretaria Tècnica no impliquen la gestió directa de crèdits pressupostaris; però s'hi efectuen tasques no menys importants: entre aquestes, les que més recursos absorbeixen són les relatives a la coordinació i el control

de les activitats assistencials, de prevenció i inspecció i les relacionades amb el Sistema d'Informació sobre Toxicomanies.

Quant als llocs de treball de la DGD (sense considerar-hi els llocs de la comunitat terapèutica "Els Reiets"), cal fer referència a la temporalitat o provisionalitat de l'adscripció de les persones als llocs de treball que ocupen, ja que més d'un 60% en corresponen a llocs proveïts per comissions de serveis, lliure designació o interins. Aquest percentatge seria considerablement superior si teníem en compte solament els llocs de treball amb un major nivell de responsabilitat.

Independentment d'això, la provisionalitat no ha de ser una característica predominant en els llocs de treball del sector públic; raó per la qual es recomana als responsables de la gestió de personal de la Generalitat que tramiten els processos de provisió de llocs de treball i de selecció de personal que tendisquen a eliminar o reduir les situacions de provisionalitat, conformement al que s'estableix en la legislació sobre la funció pública.

Quant als llocs de treball del centre de deshabitació residencial "Els Reiets", cal assenyalar que les especials característiques i condicions en què aquests treballadors exerceixen les seues funcions (torns, nits, seguretat, conflictivitat en el tractament dels interns, riscos laborals, aïllament del centre de treball...), fan més necessària encara una adequada planificació i gestió dels recursos humans. En aquest sentit, es recomana de revisar la plantilla de personal d'aquest centre, a fi d'adequar les retribucions, característiques i funcions dels llocs -pel que fa als horaris de treball i a les responsabilitats- a les necessitats reals de funcionament del centre. Igualment, aquesta actuació hauria de considerar la necessitat -si és el cas- d'incloure en la plantilla del centre els monitors que hi presten els seus serveis, mitjançant un contracte de prestació de serveis, i d'adequar la relació de llocs de treball perquè l'administratiu que treballa en el centre (el cost del qual s'imputa a un altre programa) siga assignat a aquell en què realment presta els seus serveis. La direcció del centre ha d'assegurar el compliment de les responsabilitats assignades als diferents llocs de treball.

3.1.3 Organització i funcionament

Aquesta Sindicatura de Comptes ha proporcionat als responsables de la gestió un qüestionari, que abasta diferents aspectes sobre organització i mitjans. A partir de la informació facilitada per mitjà dels qüestionaris i de l'anàlisi del circuit dels documents i dels espais disponibles, hem obtingut una sèrie de conclusions sobre l'organització, que indiquem tot seguit.

- Caldria elaborar un manual de funcions i responsabilitats, en el qual es definisquen per escrit les tasques de cada lloc de treball i els circuits de documents dels expedients, així com la informació que arriba a la DGD. L'elaboració d'un manual d'aquest tipus, redactat amb la flexibilitat suficient per a permetre una gestió adequada, que preveja les absències i d'altres tipus d'incidències, i aprovat pels responsables màxims de la gestió del programa, pot contribuir a millorar els nivells d'economia i eficiència en la gestió.

- S'ha posat de manifest la falta d'espai adequat en les dependències de la DGD per a l'arxiu i el tractament dels expedients, sobretot dels relatius a la tramitació de subvencions, que generen el volum més important de documentació. També en relació a l'espai disponible, cal assenyalar la inexistència d'una sala de reunions en condicions, ja que les funcions de coordinació, direcció i inspecció d'institucions i centres exercides per la DGD comporten la necessitat de freqüents reunions amb un nombre elevat de participants.
- Quant a l'existència de mitjans materials, és necessària la referència als mitjans informàtics. Malgrat que aquests mitjans existeixen i que són utilitzats de forma generalitzada pel personal de la DGD, cal recomanar-ne la potenciació, com una de les formes d'incrementar l'eficiència, no sols pel que fa a la vessant de la inversió en nous o més potents equips i aplicacions, sinó també pel que fa a la formació del personal per a obtenir una adequada utilització i rendibilitat d'aqueixos mitjans.

3.2 Despeses de funcionament

3.2.1 Introducció

El pressupost definitiu del capítol II, "Despeses de funcionament", assignat al programa en l'exercici de 1999, ha sigut de 248.410 milers de pessetes, un 15% del pressupost definitiu de despeses. El grau d'execució ha sigut del 99%. Tanmateix, el grau de compliment o pagament de les obligacions reconegudes en l'exercici no ha sigut satisfactori, ja que s'ha xifrat en un 67%.

En el quadre 3.4 es detalla l'execució, per conceptes, del capítol II, "Despeses de funcionament".

EXECUCIÓ PRESSUPOSTÀRIA				
Concepte	Total obligacions	Pagaments realitzats	Pendent de pag.	% Grau pagaments
	(1)	(2)	(1)-(2)	(2)/(1)
211 Tributs	260	260	0	100
221 Arrendaments de béns	87	87	0	100
222 Reparacions i conservació béns	7.713	2.088	5.625	27
223 Subministraments	27.815	22.694	5.121	82
224 Transports i comunicacions	9.536	8.102	1.434	85
225 Treballs realitzats per altres empreses	144.942	76.803	68.139	53
226 Primes d'assegurances	67	67	0	100
227 Material d'oficina	10.324	10.156	168	98
228 Despeses diverses	27.841	27.841	0	100
231 Dietes i locomoció	7.762	7.762	0	100
232 D'altres indemnitzacions	10.305	10.305	0	100
Total cap. II, "Despeses funcionament"	246.652	166.165	80.487	67

Quadre 3.4

Els conceptes pressupostaris que impliquen una major despesa són: el 225, "Treballs realitzats per altres empreses", en què les obligacions reconegudes constitueixen el 59% del total de les obligacions del capítol, i els conceptes 223, "Subministraments", i 228, "Despeses diverses", en què les obligacions de cada un representen un 11% del total del capítol.

La gestió de les despeses de funcionament, l'efectua el Servei de Planificació i Gestió de Programes de la Direcció General de Drogodependències, sota la direcció d'un tècnic de gestió, i per a determinades classes de despesa existeix una caixa fixa assignada a un cap de negociat. A més a més, certes despeses de la comunitat terapèutica "Els Reiets" d'Alacant es tramiten també per mitjà d'una caixa fixa assignada a aqueix centre.

3.2.2 Revisió d'expedients de contractació

Durant l'exercici de 1999 hi havia vigents un total de vint-i-sis contractes, per un import total de 198.497 milers de pessetes, tramitats a càrrec del capítol II. D'aquests, se'n tramitaren dotze per concurs (amb uns imports d'adjudicació que representen un 77% del total), set (que representen un 19% del total), pel procediment negociat sense publicitat i els set restants (amb uns imports que en representen el 4% del total), com a contractes menors.

Per efectuar la revisió d'aquests contractes, hem seleccionat dos expedients els imports d'adjudicació dels quals representen el 70% de l'import total adjudicat. A continuació detallem la informació més rellevant dels contractes analitzats i les conclusions més significatives obtingudes (imports en milers de pessetes)

CONTRACTE SUBMINISTRAMENT LLIBRES CAMPANYA PREVENCIÓ JUVENIL EN CENTRES DOCENTS				
Tipus contracte	Objecte	Forma adjudicació	Import adjudicació	Data adjudicació
Subministrament	Llibres campanya prevenció juvenil	PNSP*	15.000	09/04/99

(*) Procediment negociat sense publicitat.

La revisió de l'expedient de contractació del subministrament de llibres per a una campanya de prevenció juvenil, ha posat de manifest les incidències que detallem tot seguit.

- La tramitació de l'expedient s'efectua per mitjà del procediment negociat sense publicitat, d'acord amb el que s'estipula en l'article 183.c) de la llei 13/1995, de 18 de maig, de Contractes de les Administracions Públiques, en els supòsits en què, *"a causa de la seua especificitat tècnica o artística o per raons relacionades amb la protecció de drets exclusius, solament es puga encomanar la fabricació o el subministrament del producte en qüestió a un únic proveïdor"*.

En l'expedient es justifica, en memòries successives, l'especificitat tècnica del subministrament basant-se en el fet que el programa elegit -amb la denominació "Órdago"- és l'únic programa existent en el mercat dirigit al col·lectiu per al qual es pretén desenvolupar la campanya (alumnes de 1r. a 4t. d'ESO); així com que l'empresa subministradora té l'exclusiva dels drets de propietat intel·lectual.

- La tramitació de l'expedient s'efectua pel procediment d'urgència, la qual es justifica en el fet que la campanya de prevenció estava prevista per a ser impartida en el curs escolar 1998/1999. Tanmateix, i malgrat que en aquest cas la tramitació per la via d'urgència no introdueix costos addicionals pel que fa a la reducció dels nivells de concurrència i publicitat, cal assenyalar que l'acord per a l'inici de l'expedient es va prendre el 16 de febrer de 1999 i que (considerant els terminis de tramitació de l'expedient, el repartiment als centres docents i la preparació dels professors per a impartir els temes) era previsible que el programa no s'introduís en aqueix curs escolar; per això, hauria sigut més operatiu reconsiderar els terminis per a la seua implementació i tramitar un procediment ordinari. El subministrament fou rebut de conformitat el 23 de juliol de 1999, una vegada finalitzat el curs escolar 1998/1999.
- Finalment, cal assenyalar que la contractació del programa de prevenció posat en marxa per la Direcció General, comporta necessàriament la contractació en exercicis futurs i amb la mateixa empresa de subministraments similars i en

major quantitat i pressupost, per tal d'anar incrementant els nivells educatius en què s'imparteix el programa (en 1999 s'introdueix en 1r. d'ESO i està previst introduir-lo fins a 4t. d'ESO). Això vol dir que la licitació del contracte hauria d'haver comprés els subministraments corresponents a diversos exercicis i, per tant, la tramitació d'un contracte plurianual i amb un pressupost molt superior, que hauria pogut incrementar els nivells de concurrència i -amb això- probablement un major grau d'economia.

Per tant, i després de destacar l'adequació de la campanya als objectius de prevenció de l'òrgan gestor del programa, cal recomanar la tramitació d'aquests contractes per mitjà dels procediments prevists en la normativa sobre contractes de les administracions públiques, més conformes als principis de concurrència i publicitat, que al seu torn poden comportar majors nivells d'economia en les adquisicions dels subministraments i serveis.

Adicionalment, s'ha de recomanar control sobre el nombre d'alumnes als quals arriben les campanyes de prevenció i la incidència d'aquestes en els nivells de prevalència de la població a la qual van dirigides les campanyes, a l'objecte de poder avaluar a posteriori els nivells d'eficàcia i eficiència (imports en milers de pessetes).

CONTRACTE GESTIÓ INTEGRAL DE SERVEIS I PROGRAMES TERAPÈUTICS DE LA U.D.R. "LOS VIENTOS"				
Tipus contracte	Objecte	Forma adjudicació	Import adjudicació	Data contracte
Gestió serveis públ.	Gestió integral UDR "Los Vientos"	Concurs. Tramit. urgent	123.558	05/07/99

Des de 1991 fins a l'actualitat, el GRUPO EXTER (Grupo de Expertos en Terapia y Rehabilitación, S.A.), ha gestionat els programes i serveis terapèutics que s'han de desenvolupar en la unitat de deshabitació residencial "Los Vientos" de Requena-Venta del Moro (València), dependent de la DGD. El contracte s'ha prorrogat successivament fins al 30 de juny de 1999. En aquest exercici de 1999 es va convocar un concurs per procediment obert i tramitació urgent.

En l'expedient no està suficientment justificada la utilització de la tramitació d'urgència, la qual redueix de manera substancial els terminis en la tramitació prèvia, durant les fases de licitació i adjudicació (a la meitat en aquestes dues últimes fases). La contractació es podia haver previst amb antelació i, per tant, la podien haver tramitada pel procediment ordinari, el qual preserva millor la concurrència d'ofertes i, consegüentment, la possible obtenció de millores, mitjançant la comparació entre un conjunt ampli d'ofertes.

El pressupost de licitació del concurs ascendí a 123.558 milers de pessetes, amb un increment de 32.122 milers de pessetes (35%), respecte del contracte anual anterior. Aquest increment està justificat en l'expedient per dos informes, un del director general de Drogodependències i un altre de la cap del Servei de Coordinació. En els dits informes es posa de manifest que el citat increment es deu a les següents

circumstàncies: la contractació d'una persona diplomada en Infermeria, l'ampliació a jornada completa del llicenciat en Psicologia, la millora salarial de la plantilla, l'ampliació del nombre de llits de vint-i-quatre a vint-i-vuit, l'increment del servei d'àpats (tant en preu, com en nombre de persones), assegurances, increment del IPC, de l'IVA i del benefici industrial, reparacions diverses i equipament de noves instal·lacions.

Al concurs citat únicament es va presentar l'empresa GRUPO EXTER, que posteriorment en resultà l'adjudicatària per un import anual de 123.558 milers de pessetes, sense baixa d'adjudicació respecte del pressupost de licitació. El contracte, el signaren amb data 5 de juliol de 1999, amb un termini d'execució de dotze mesos (del 6 de juliol de 1999 al 6 de juliol de 2000), prorrogables per un màxim de deu anys.

Segons la clàusula segona del plec de prescripcions tècniques, la unitat disposaria d'un total de vint-i-vuit places, de les quals es destinarien un màxim de quatre llits per a processos de desintoxicació. En la visita efectuada per aquesta Sindicatura i segons la informació de què hem disposat, hem observat que la unitat (fins a la data d'aquest informe) presta serveis a un total de vint-i-quatre places, ja que la Generalitat encara no ha realitzat les obres en el centre destinades a la ubicació dels quatre llits per a desintoxicació. Tanmateix, els pagaments s'han efectuat (i continuen efectuant-se a la data d'aquest informe) per mensualitats vençudes de dotzenes parts del preu total del contracte. Això significa que estan retribuït-se serveis no rebuts, puix que no s'han utilitzat els quatre llits prevists en el contracte.

Tant en el plec de condicions tècniques, com en l'oferta de l'empresa contractista, es considerava que hi prestarien serveis, com a mínim, dues persones diplomades en Infermeria. Tanmateix, segons la informació recopilada per aquesta Sindicatura en la seua visita al centre, les dues diplomades començaren a prestar-hi els seus serveis el 13 de setembre de 1999 i una en va cessar el 9 de febrer de 2000, la qual cosa implica el pagament en excés dels mesos en què no s'han ocupat aquests llocs durant el període del contracte (de 6 de juliol de 1999 a 6 de juliol de 2000).

També en el pressupost d'adjudicació es va incloure -per la via de l'increment del pressupost de licitació- l'equipament de noves instal·lacions, per import de 7 milions de pessetes, que no haurien d'haver inclòs en el contracte de gestió de serveis, sinó que calia licitar-lo per separat. En la visita efectuada per aquesta Sindicatura, s'ha observat que aquest equipament no havia sigut aportat, perquè la Generalitat Valenciana no va executar les obres de construcció de la sala en què s'havien d'ubicar els llits de desintoxicació.

La DGD ha donat la conformitat al servei prestat en les facturacions mensuals presentades fins a la data per l'empresa contractista, el preu de les quals era la dotzena part del preu total del contracte.

D'acord amb les dades anteriors, la diferència entre l'import que hom hauria d'haver retribuït en funció dels serveis i béns realment rebuts, i l'import efectivament satisfet, s'eleva -segons els criteris d'aquesta Sindicatura- a 26.689 milers de pessetes. La Conselleria de Benestar Social, per resolució de 21 de juny de 2000, va aprovar una

minoració del preu del contracte de 5.403 milers de pessetes, i -segons que ens informen en al·legacions i com a conseqüència de les observacions efectuades per aquesta Sindicatura- ha iniciat un expedient per a regularitzar un excés retribuit a l'empresa per les D.U.E., en un import de 2.178 milers de pessetes; de manera que la regularització global del citat expedient practicada per la Conselleria queda quantificada en un import global de 7.581 milers de pessetes..

La DGD ha de controlar el compliment, per part de l'empresa adjudicatària, de la gestió del servei de la UDR "Los Vientos" i de les seues obligacions contractuals, i retribuir exclusivament els serveis i subministraments efectivament rebuts. Com que el contracte és prorrogable, s'ha d'avaluar la conveniència d'efectuar, en períodes raonables, licitacions en condicions que afavorisquen la concurrència d'ofertes comparables i homogènies, que permeten a la DGD elegir la més eficaç i econòmica com a adjudicatària de la gestió d'aqueixa UDR.

4. ANÀLISI COMPARATIVA DE LES DUES UNITATS DE DESHABITUACIÓ RESIDENCIAL DE TITULARITAT DE LA GENERALITAT VALENCIANA

Les unitats de deshabitació residencial són aquells centres que, en règim d'internament, realitzen tractaments de deshabitació, rehabilitació i reinserció, mitjançant teràpies farmacològiques, psicològiques i d'ocupació, i que promouen la participació activa dels pacients, per un temps determinat, a l'objecte de facilitar la seua incorporació social, quan les condicions biopsicosocials i familiars del pacient ho requereixen.

A la Comunitat Valenciana hi ha sis UDR, dues de les quals són de titularitat de la Generalitat Valenciana. Aquesta Sindicatura ha comparat, en termes d'eficàcia, de qualitat dels serveis prestats i d'eficiència i economia, el funcionament durant 1999 de les dues UDR de titularitat de la Generalitat Valenciana.

- El centre "Els Reiets", situat a la partida de Bacarot, als afores de la ciutat d'Alacant, i que és gestionat per personal dependent de la mateixa Generalitat Valenciana.
- El centre "Los Vientos", ubicat a Requena-Venta del Moro (València) i gestionat per mitjà d'un contracte de gestió integral dels serveis públics, adjudicat al GRUPO EXTER (vegeu l'apartat 3.2.2).

Per efectuar la dita comparació, aquesta Sindicatura ha utilitzat la informació proporcionada pels mateixos gestors de les unitats i per la DGD, i hem visitat els dos centres en què s'ubiquen les dues UDR.

Els quadres 4.1 i 4.2, elaborats per aquesta Sindicatura a partir de la informació disponible, inclouen la informació rellevant de la gestió durant 1999 de les dues UDR i els indicadors que hem considerat significatius per a analitzar aqueixa gestió; així com l'evolució d'aquestes dades en l'exercici de 1999 respecte a 1998.

INFORMACIÓ I INDICADORS DE LA GESTIÓ EN 1999 DE LES U.D.R. "ELS REIETS" I "LOS VIENTOS"			
Concepte	Mesura	Els Reiets	Los Vientos
Nombre de places disponibles	Nombre places	30	24
Total dies reals d'estada en 1999	Dies	7.611	7.485
Dies estada de les altes concedides en l'exercici	Dies	8.190	7.604
Nombre d'usuaris atesos en 1999	Nombre usuaris	70	71
Nombre usuaris ingressats en 1999	Nombre usuaris	47	20
Altes terapèutiques	Nombre usuaris	15	16
Altes voluntàries i abandonaments	Nombre usuaris	19	21
Altes per expulsions	Nombre usuaris	9	9
Altes per derivacions	Nombre usuaris	6	7
Total altes en l'exercici	Nombre usuaris	49	53
Romanent en el centre al final de l'any	Nombre usuaris	21	18
Nombre de treballadors	Nombre persones	21	17
Costs de personal 1999	Milers pessetes	79.072	77.134
Costs de funcionament 1999	Milers pessetes	43.308	30.363
Total cost	Milers pessetes	122.380	107.497
INDICADORS			
Indicadors	Mesura	Els Reiets	Los Vientos
Índex d'ocupació	%	70	85
Estada mitjana d'altes concedides en l'exercici	Dies	167	143
Estada mitjana del total d'atesos	Dies	109	105
Volum d'ingressos sobre el total d'atesos	%	67	28
Altes terapèutiques/total altes de l'exercici	%	31	30
Altes voluntàries/total altes de l'exercici	%	39	40
Altes per expulsions/total altes de l'exercici	%	18	17
Altes per derivacions/total altes de l'exercici	%	12	13
Altes terapèutiques/total d'atesos	%	21	23
Atesos/treballador	Nombre persones	3	4
Cost personal/atesos	Milers ptes./ates.	1.130	1.086
Cost mitjà per treballador	Milers ptes./treball.	3.765	4.537
Costs personal/costs totals	%	65	72
Costs de personal/dies d'estada	Milers ptes./dia	10,39	10,31
Costs funcionament/atesos	Milers ptes./ates.	619	428
Costs funcionament/costs totals	%	35	28
Costs funcionament/dies d'estada	Milers ptes./dia	5,69	4,06
Costs totals/dies d'estada	Milers ptes./dia	16,08	14,36

Quadre 4.1

EVOLUCIÓ DE LA INFORMACIÓ DE GESTIÓ 1999-1998 EN ELS REIETS I LOS VIENTOS									
Concepte	Mesura	ELS REIETS				LOS VIENTOS			
		Exercicis		Variació		Exercicis		Variació	
		1999	1998	Absoluta	%	1999	1998	Absoluta	%
Total dies reals d'estada	Dies	7.611	8.518	-907	-11	7.485	7.500	-15	0
Dies estada d'altres exercici	Dies	8.190	7.580	610	8	7.604	6.253	1.351	22
Nombre usuaris atesos	N. persones	70	67	3	4	71	59	12	20
Nombre usuaris ingressats	N. persones	47	49	-2	-4	20	40	-20	-50
Altes terapèutiques	N. persones	15	20	-5	-25	16	18	-2	-11
Altes voluntàries i abandons	N. persones	19	14	5	36	21	11	10	91
Altes per expulsions	N. persones	9	7	2	29	9	8	1	13
Altes per derivacions	N. persones	6	1	5	500	7	2	5	250
Total altes en l'exercici	N. persones	49	42	7	17	53	39	14	36
En el centre al final de l'any	N. persones	21	25	-4	-16	18	20	-2	-10

EVOLUCIÓ 1999-1998 DELS INDICADORS DE GESTIÓ					
Indicadors	Mesura	Els Reiets		Los Vientos	
		1999	1998	1999	1998
Índex d'ocupació	%	70	78	85	68
Estada mitjana de les altes en l'exercici	Dies	167	180	143	160
Estada mitjana del total d'atesos	Dies	109	127	105	127
Volum d'ingressos sobre el total d'atesos	%	67	73	28	68
Altes terapèutiques/total altes de l'exercici	%	31	48	30	46
Altes voluntàries/total altes de l'exercici	%	39	33	40	28
Altes per expulsions/total altes de l'exercici	%	18	17	17	21
Altes per derivacions/total altes de l'exercici	%	12	2	13	5
Altes terapèutiques/total d'atesos	%	21	30	23	31

Quadre 4.2

4.1 Indicadors sobre places disponibles i nivells d'ocupació

El centre "Els Reiets" disposa d'un total de trenta llits. Això no obstant, segons que ens han confirmat fonts de la DGD i el mateix director del centre, s'ha acordat no usar més de vint-i-quatre places, llevat de situacions d'urgència i excepcionals, a causa -segons fonts de la direcció del centre- de problemes d'organització i espai.

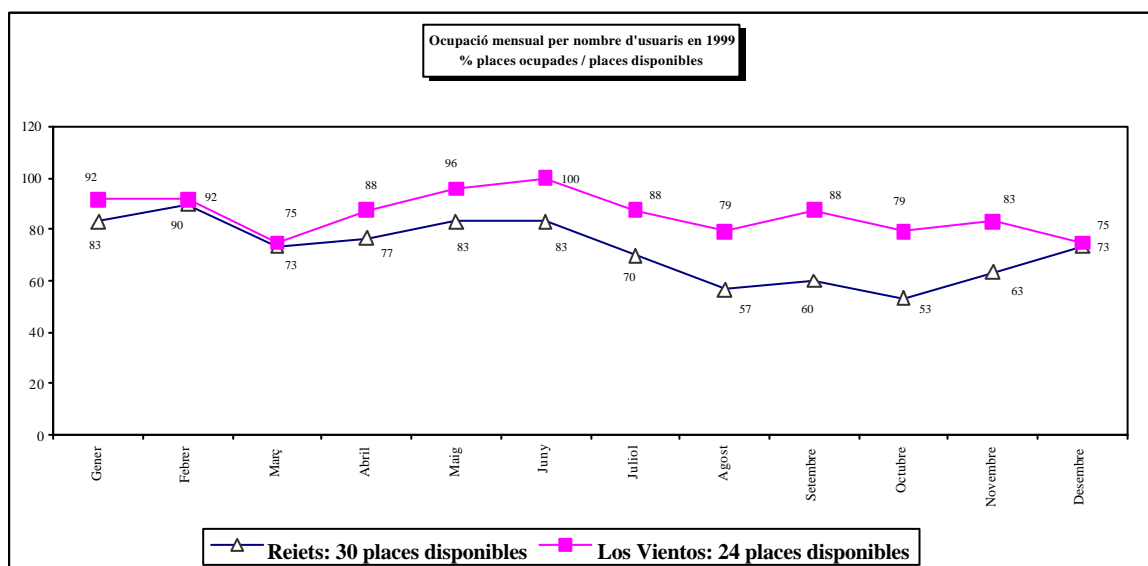
En consonància amb això, l'indicador d'ocupació en 1999 en "Els Reiets" ha sigut del 70%, que es considera millorable, i és inferior al 78% aconseguit en 1998 (quadre 4.2) i al 85% de "Los Vientos".

En "Los Vientos", el nivell d'ocupació ha augmentat espectacularment en 1999, respecte de 1998 (85% enfront del 68%, vegeu el quadre 4.2); això es considera positiu.

Els nivells d'ocupació mensual durant 1999 en "Els Reiets" -tal i com es veu gràficament en el quadre 4.3-, han sigut els més baixos en els mesos d'agost (57% d'ocupació), setembre (60%), octubre (53%) i novembre (63%). Si és el cas, cal comptar amb mecanismes àgils de cobertura de substitucions del personal en els mesos de vacances, a fi de poder mantenir nivells alts d'ocupació i d'activitat. "Els Reiets" sempre ha estat per sota de "Los Vientos" (quadre 4.3) en aquests nivells d'ocupació mensual durant 1999.

Precisament aquest nivell d'ocupació afecta els indicadors de cost de personal/dies d'estada, costos de funcionament/dies d'estada i, en definitiva, el cost total/dies d'estada, en el sentit que si l'ocupació havia sigut major, els dies d'estada haurien augmentat, i s'hi haurien rendibilitzat els costos fixos anuals. Això és determinant a l'hora de comparar aquests dos centres.

Quant a això, aquesta Sindicatura considera que cal tendir a nivells d'ocupació propers al 100%, a l'objecte d'obtenir economies a escala en la utilització dels recursos personals i materials. En aquest sentit, la major capacitat de "Els Reiets" (un 25% superior a la de "Los Vientos") pot comportar la consecució de majors economies a escala, una vegada esmenats els problemes d'organització i espai que han impedit l'ocupació de les places al 100%.



Quadre 4.3

4.2 Indicadors sobre estada mitjana/retenció en tractament

L'indicador de l'estada mitjana mesura la taxa de retenció en el tractament dels usuaris en l'exercici. Com més pròxima siga aquesta taxa als 183 dies de duració estimada del programa terapèutic, major serà la possibilitat de concedir altes terapèutiques i, en conseqüència, major serà l'eficàcia de l'actuació de la UDR.

L'estada mitjana dels atesos que foren alta dins de l'exercici de 1999, va ser de 167 dies (5,5 mesos) en el centre de "Els Reiets"; superior als 143 dies (4,7 mesos) en "Los Vientos". Aquesta diferència també es va produir en 1998 ("Els Reiets" 180 dies i "Los Vientos" 160 dies).

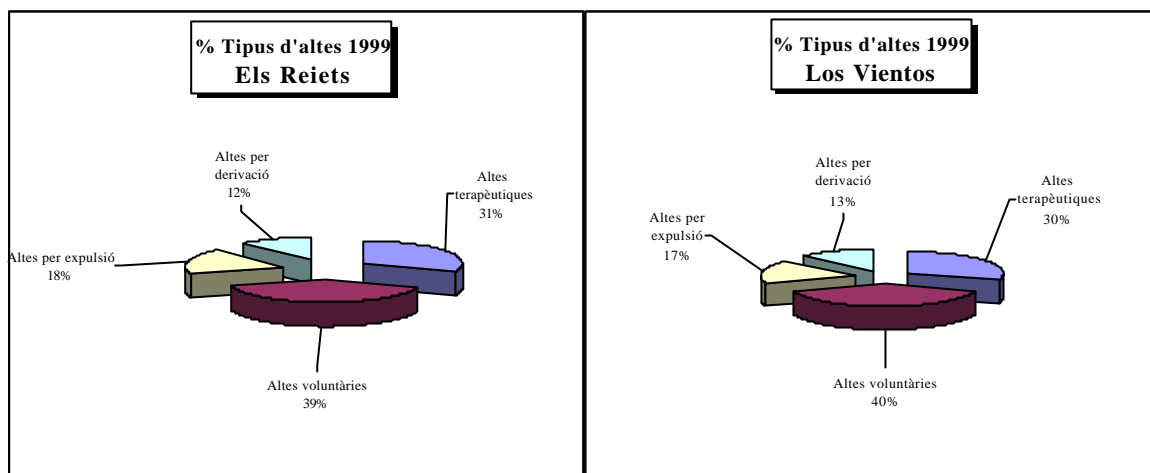
L'estada mitjana del total d'atesos l'any 1999 i l'any 1998 és similar en tots dos centres (190 dies i 127 dies, respectivament, en "Els Reiets", i 105 dies i 127 dies en "Los Vientos").

Aquesta Sindicatura considera que cal definir i quantificar, com a objectiu, la taxa de retenció en el tractament, segons la temporització del programa terapèutic, per exemple a un, tres i sis mesos, analitzant-ne l'evolució anual per tal d'avaluar l'eficàcia del programa terapèutic aplicat en cada UDR.

4.3 Indicadors d'eficàcia en el tractament

Els indicadors de tipus d'altes en l'exercici mostren unes dades similars en ambdós centres (vegeu els quadres 4.1 i 4.4). L'índex d'èxit-eficàcia del programa terapèutic es pot mesurar pel percentatge d'altes terapèutiques sobre el total d'altes en l'exercici (31% en "Els Reiets" i 30% en "Los Vientos") i pel percentatge d'altes terapèutiques sobre el total d'atesos en l'any (21% en "Els Reiets" i 23% en "Los Vientos"). Aquests indicadors han descendit significativament en els dos centres en 1999, respecte de 1998, a conseqüència principalment de l'augment en 1999 de les altes voluntàries i per derivacions (vegeu el quadre 4.2); raó per la qual cal adoptar mesures encaminades a mantenir o augmentar la taxa de retenció en el tractament.

De tota manera, la deshabitució a les drogues i d'altres addiccions exigeix un treball de per vida per part de l'afectat i un tractament permanent com a malalt crònic per part dels recursos assistencials. En aquest sentit, les UDR haurien de comptar amb la informació sobre el seguiment posterior dels seus atesos en les UCA o d'altres centres assistencials, per avaluar l'èxit a mitjà i llarg termini del programa terapèutic.



Quadre 4.4

4.4 Indicadors d'economia i eficiència en la prestació del servei

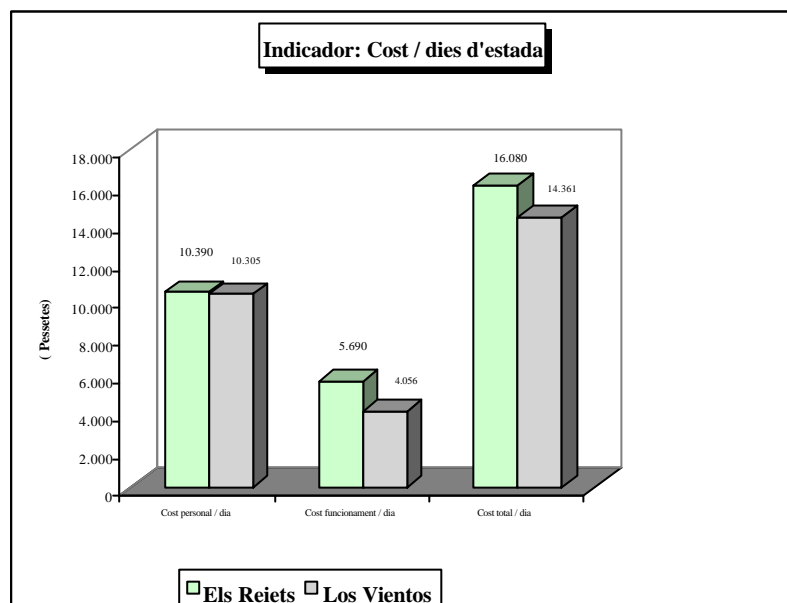
El cost total per dies d'estada durant 1999 és de 16.080 pessetes/dia en "Els Reiets" i de 14.361 pessetes/dia en "Los Vientos" (vegeu la desagregació dels costos en els quadres 4.1 i 4.5). Això no obstant, aquest resultat ha de ser avaluat considerant tots els indicadors conjuntament.

Així, cal tenir en compte que en els costos de funcionament de "Els Reiets" existeix un contracte per al servei de vigilància i seguretat per import de 6.075 milers de pessetes; servei que no presta en "Los Vientos" cap empresa especialitzada. Si descomptem aquest cost en "Els Reiets" -per tal de fer la comparació homogènia-, el cost total per dia d'estada en aquest centre seria de 15.281 milers de pessetes.

Els indicadors de costos de personal de "Els Reiets" són més baixos que els adjudicats en el contracte de "Los Vientos", tant en el cost mitjà per treballador (3.765 milers de pessetes en "Els Reiets" i 4.537 milers de pessetes en "Los Vientos"), com en el seu pes dins del cost total (65% en "Els Reiets" i 72% en "Los Vientos"). El cost de personal per dia d'estada és similar en els dos centres (10.390 pessetes en "Els Reiets" i 10.305 pessetes en "Los Vientos"); igual com el cost de personal per atés anual (1.130 milers de pessetes en "Els Reiets" i 1.086 milers de pessetes en "Los Vientos").

Els costos de funcionament, segons tots els indicadors, són majors en el centre de "Els Reiets" que en "Los Vientos". Així, els costos de funcionament en "Els Reiets" representen el 35% del cost anual, 619 milers de pessetes/atés i 5.690 pessetes/dia d'estada; enfront del 28% de "Los Vientos", 428 milers de pessetes/atés i 4.056 pessetes/dia d'estada en 1999. Ara bé, tal i com ha pogut apreciar aquesta Sindicatura en les visites realitzades als centres, aquests majors costos de funcionament en "Els Reiets"

repercuteixen en una millora de la qualitat del servei prestat, perquè han contribuït a millorar la conservació de les instal·lacions i a elevar el nivell de prestacions quant als mitjans destinats a assistència sanitària, activitats terapèutiques i de reinserció.



Quadre 4.5

4.5 Indicadors de qualitat en el servei

Un indicador que serveix per a avaluar -en opinió d'aquesta Sindicatura- la qualitat del servei prestat, és el grau de satisfacció dels usuaris i del seu entorn familiar, mesurat amb l'ajuda d'instruments prèviament validats, com ara enquestes, reunions amb familiars i usuaris, participació d'aquests en la planificació i programació d'activitats del centre, etc, deixant sempre constatació dels resultats obtinguts. L'objectiu d'aquesta avaluació ha de ser el de formar una opinió sobre el funcionament del centre i els resultats han de ser interpretats segons els objectius de l'instrument d'avaluació utilitzat i segons els objectius dels mateixos usuaris i persones del seu entorn que hi han participat. Tanmateix, ni en "Els Reiets" ni en "Los Vientos" es fa la dita avaluació de la qualitat del servei prestat.

Aquesta Sindicatura recomana avaluar les condicions i la qualitat de l'assistència als usuaris i als seus familiars, amb l'objectiu d'implantar les mesures necessàries per a augmentar l'eficàcia de les UDR.

En el cas d'haver places disponibles i que el perfil de l'usuari ho permeti, aquest ha de ser assignat a un centre o a un altre d'acord -en tant com siga possible- amb les seues preferències.

En la qualitat del servei, són fonamentals les condicions de l'edifici i l'equipament. Podem assenyalar en aqueix sentit que, malgrat que en data 3 de maig de 1999 es va incrementar en 6 milions de pessetes el projecte d'inversió 1715, "Ampliació i reformes de comunitats terapèutiques", després aquest projecte quedà sense crèdit pressupostari, cosa que va afectar la qualitat de la prestació d'aquestes comunitats, especialment la de "Los Vientos", que necessitava més les dites reformes.

La UDR "Los Vientos" està ubicada en l'immoble "Casa Lanza", de titularitat de la Diputació de València, i el seu ús està cedit a la Conselleria de Benestar Social de forma gratuïta. Aquesta Sindicatura, arran de la visita efectuada al centre, té dubtes raonables sobre el fet que l'edifici complisca, en el seu conjunt, la normativa en matèria de seguretat per a la prestació del servei de UDR. Especialment preocupant és la situació de ruïna de la construcció del dipòsit vell de l'aigua, on està previst ubicar les sales per als quatre llits de desintoxicació, les obres de les quals estan retardant-se de forma significativa.

A més a més, en l'immoble que ocupa la UDR "Los Vientos", l'espai disponible per usuari és reduït i és molt menor que en el centre de "Els Reiets". Únicament assenyalarem que en "Els Reiets" existeixen habitacions amb sis usuaris i això suposa -malgrat disposar d'un espai ample- un nombre excessiu d'usuaris per habitació, pel que fa a la convivència.

"Els Reiets", en conjunt, disposa d'instal·lacions i equipaments més adequats per a desenvolupar en condicions el programa terapèutic, que "Los Vientos".

La plantilla de "Los Vientos" compta amb experiència adquirida en el mateix centre i té una edat mitjana més baixa que la de "Els Reiets", on existeix una excessiva mobilitat en determinats llocs.

L'indicador del nombre d'atesos per treballador es pot avaluar, en principi, com un indicador de la qualitat del servei, quant a la disponibilitat d'una major atenció als usuaris del centre. Aquest indicador resulta de tres atesos per treballador en "Els Reiets" i de quatre en "Los Vientos".

4.6 Problemes en l'organització i el funcionament

Segons manifestacions del director de "Els Reiets", continua havent problemes en el funcionament del centre derivats de qüestions d'organització i de personal. Les solucions proposades i reiterades per ell a la DGD fan referència a la dotació del personal intermedi i de supervisió, al problema de la realització de torns, excessiva mobilitat del personal, edat mitjana elevada, retribucions no conformes a les condicions, característiques i responsabilitats dels llocs, entre els aspectes més significatius.

Es recomana que la DGD implemente les mesures oportunes i que use a aqueix efecte totes les possibilitats que ofereix la legislació en matèria de funció pública, per tal de dotar el centre de "Els Reiets" d'una organització i d'una relació de llocs de treball amb l'adequada definició de funcions, horaris i retribucions ajustats a les especials

necessitats de funcionament d'un centre d'aquestes característiques. Els mencionats problemes de personal es donen amb molta menor intensitat en el centre de "Los Vientos".

En tots dos centres cal efectuar un control continuat sobre l'adequació dels mitjans i recursos humans al funcionament òptim de les UDR; així com realitzar i implementar plans de formació específics en matèria de drogodependències i d'altres addiccions, dirigits als treballadors dels centres; cosa que millorarà l'eficàcia i qualitat del servei prestat per aquestes unitats.

4.7 Contracte de gestió integral dels serveis i programes terapèutics en la UDR "Los Vientos"

En l'apartat 3.2.2 d'aquest informe, consten les conclusions de la revisió del contracte de gestió de serveis públics adjudicat al GRUPO EXTER.

El contracte vigent a la data d'aquest informe té un termini d'execució de dotze mesos (de 6 de juliol de 1999 a 6 de juliol de 2000), prorrogable fins a deu anys. El preu d'aquest contracte s'ha incrementat en 32.122 milers de pessetes (35%), sobre el contracte anual anterior. Com que l'avaluació en termes d'eficàcia, eficiència i economia dels dos centres no s'ha efectuat per al període que abasta el contracte citat, i tenint en compte l'increment tan significatiu del seu preu i les incidències posades de manifest en la revisió de l'expedient de contractació, els resultats de l'anàlisi en aqueix període podrien oferir distintes conclusions a les exposades en aquest informe.

4.8 Conclusions i recomanacions sobre la comparació de les dues unitats de deshabitació residencial

4.8.1 Conclusió general

A pesar de ser dos sistemes de gestió distints, la conclusió general a què arriba aquesta Sindicatura, d'acord amb l'anàlisi efectuada, és que, amb el control i la supervisió necessaris, tots dos centres poden prestar un servei avui imprescindible de deshabitació de drogodependències, ajustant-se als principis d'eficàcia, eficiència i economia.

En aquest sentit, a continuació farem les principals observacions i recomanacions que milloraran l'actuació d'aquestes unitats, segons els principis citats.

4.8.2 Per als dos centres

- a) Comptar, en els mateixos centres, amb els mitjans suficients per a elaborar i explotar un sistema d'informació sobre la gestió.
- b) Fixar uns objectius quantificats, com ara: nivells d'ocupació més pròxims al 100%; taxes de retenció en tractament (dies d'estada) a un, tres i sis mesos, segons la temporització del programa terapèutic; augment d'altres terapèutiques sobre el total d'altres i sobre el total d'atesos en l'exercici. És preocupant el

descens del nivell d'altres terapèutiques experimentat en els dos centres l'any 1999, respecte a 1998 (vegeu el quadre 4.2).

- c) Per aconseguir uns nivells d'ocupació del 100%, els centres assistencials que deriven els pacients d'aquestes unitats han de promocionar i utilitzar amb major intensitat el recurs d'aquestes unitats de deshabitació residencial, que -tal com hem comentat- són relativament eficaços en el seu tractament.
- d) Disposar de la informació per a efectuar el seguiment de l'evolució posterior del pacient de les UDR en els centres assistencials, a fi d'avaluar l'eficàcia del programa terapèutic aplicat en aquestes unitats a mitjà i llarg termini.
- e) Fer un seguiment del compliment dels objectius prevists (eficàcia) i avaluar les desviacions tècniques i financeres en els indicadors d'eficiència i economia, com ara costos de personal i de funcionament per dies d'estada, i comparar-los en els dos centres.
- f) Avaluar, per mitjà d'instruments vàlids, la percepció, per part dels usuaris i del seu entorn familiar, de la qualitat assistencial rebuda, perquè tal qualitat és un indicador d'eficàcia d'aquestes unitats.
- g) La DGD ha d'efectuar visites periòdiques als centres, per avaluar les condicions dels edificis i del seu equipament, així com la qualitat en la prestació del servei.
- h) La DGD ha d'exercir un control continuat sobre l'adequació dels recursos humans i de les despeses de funcionament per al desenvolupament òptim de les activitats de les UDR.

4.8.3 Per al centre de "Els Reiets"

- a) Procurar un nivell d'ocupació durant tot l'any proper al 100% de les places disponibles (30), que permeti obtenir economies a escala respecte als costos fixos de personal i materials.
- b) Comparar i avaluar els costos de personal i funcionament d'aquest centre amb els obtinguts en els concursos per a l'adjudicació de la gestió integral d'altres centres homogenis, perquè aquests últims són els de mercat.
- c) La DGD ha de dotar el centre de "Els Reiets" d'una organització i relació de llocs de treball adequades a les especials necessitats d'una unitat de deshabitació residencial.

4.8.4 Per al centre "Los Vientos"

- a) Revisar i adequar les condicions físiques de l'immoble en què s'ubica la UDR "Los Vientos", perquè complisca la normativa de seguretat i reunisca unes condicions millors per a la prestació del servei. A aqueix efecte, és urgent

realitzar les obres previstes en aquest centre, que vénen demorant-se alguns anys, tant de manteniment, com de noves instal·lacions.

- b) Millorar i realitzar efectivament les dotacions previstes en el contracte sobre manteniment de les condicions físiques del centre i de l'equipament seu, per tal de realitzar les activitats del programa terapèutic.
- c) Cal revisar els costos de personal i de funcionament que serveixen de base a la licitació de l'expedient de contractació de la gestió integral del servei de la UDR "Los Vientos", i fer-los homogenis amb els de "Els Reiets", a fi de tenir una base adequada a partir de la qual avaluar i aconseguir l'oferta més convenient en totes les seues condicions, el preu inclusivament.
- d) Revisar el contracte vigent subscrit amb el GRUPO EXTER, ja que, a més de l'increment en el preu dels serveis -que pot disminuir de manera substancial l'economia i eficiència obtingudes en la gestió del centre-, estan pagant-se serveis no rebuts (vegeu l'apartat 3.2.2 d'aquest informe).

4.9 Anàlisi d'eficàcia, eficiència i economia de les UDR, que ha de realitzar la DGD

La DGD ha d'implementar les mesures dirigides a comparar l'eficàcia, eficiència i economia dels distints centres assistencials, entre els quals les UDR existents a la Comunitat Valenciana, amb independència del sistema de gestió d'aquestes (ja siguen gestionades amb mitjans propis de la Generalitat Valenciana, o bé per mitjà de contractes de gestió de serveis públics, o mitjançant la concessió de subvencions), amb l'objectiu d'aconseguir una adequada gestió dels recursos destinats a aquests fins.

Per tal de poder efectuar la dita anàlisi, cal dotar els centres de mitjans suficients per a elaborar i explotar un adequat sistema d'informació sobre la gestió, fixar uns objectius clars, concrets, concisos i quantificats i establir uns indicadors que servisquen per a mesurar l'eficàcia, eficiència i economia. Tot això amb el major consens possible amb els gestors de les unitats.

5. ANÀLISI DE LA GESTIÓ DE LES SUBVENCIONS CONCEDIDES

5.1 Informació general

Les subvencions constitueixen un dels instruments que té l'Administració per a fomentar activitats, per part del sector privat o d'altres administracions públiques, que contribuïsquen a assolir els objectius fixats en la Llei de Pressuposts.

En el cas de la Direcció General de Drogodependències (DGD), cal assenyalar que les subvencions constitueixen un element essencial, ja que un 74% del pressupost definitiu del programa 313.20, "Drogodependències i d'altres trastorns per addiccions", es materialitza en les diferents línies de subvenció corresponents a aquest programa.

Aquestes línies de subvenció estan destinades a finançar recursos en matèria d'assistència, reinserció i prevenció de les drogodependències i estan gestionades per entitats locals, ONG i d'altres entitats sense fins de lucre, i contribueixen de forma primordial a la consecució dels objectius fixats per a aquest programa en la Llei de Pressuposts de la Generalitat Valenciana per a l'exercici de 1999. A continuació detallarem alguns dels objectius i línies d'actuació per als quals es doten línies de subvenció, ja siguin corrents o de capital.

- Increment del nombre d'unitats i programes de prevenció comunitària cofinançats per la Generalitat Valenciana.
- Foment de la creació de centres de dia per part de les administracions locals i ONG.
- Foment de la creació d'escoles-taller i cases d'oficis amb plaça per a població ex-drogodependent.
- Fomentar el desenvolupament de l'Observatori Valencià de Drogodependències.
- Impuls d'accions formatives interdisciplinàries en col·laboració amb col·legis professionals, sindicats i organitzacions empresarials.
- Impuls de la formació de postgrau universitari en col·laboració amb les universitats de la Comunitat Valenciana.
- Foment d'actes científics sobre drogodependències i d'altres addiccions que es desenvolupen a la Comunitat Valenciana.
- Desenvolupament de programes encaminats a reduir danys i a millorar les persones usuàries de drogues infectades per VIH i els seus familiars.

5.2 Execució dels recursos pressupostaris

El quadre 5.1 recull l'execució del pressupost dels capítols IV, "Transferències corrents", i VII, "Transferències de capital", per conceptes econòmics (en milers de pessetes).

EXECUCIÓ PRESSUPOSTÀRIA PER CONCEPTES, CAPS. IV I VII				
Concepte	Total obligacions	Pagaments realitzats	Pendent pagament	% Grau pagaments
	(1)	(2)	(1)-(2)	(2)/(1)
441 A ajuntaments	262.455	59.260	203.195	23
443 A d'altres corporacions locals	54.650	9.940	44.710	18
452 A uns altres ens públics	27.200	27.000	200	99
471 A famílies	925	925	0	100
472 A institucions sense fins de lucre	689.851	295.008	394.843	43
Total cap. IV, "Transfs. corrents"	1.035.081	392.133	642.948	38
741 A ajuntaments	9.484	200	9.284	2
743 A diputacions	2.000	0	2.000	0
745 A d'altres corporacions locals	1.000	500	500	50
773 A institucions sense fins de lucre	39.975	17.268	22.707	43
Total cap. VII, "Transfs. de capital"	52.459	17.968	34.491	34

Quadre 5.1

En el capítol IV, "Transferències corrents", el 92% del total de les obligacions reconegudes es concentren en dos conceptes: el 472, "A institucions sense fins de lucre", amb 689.851 milers de pessetes (67%), i el 441, "A ajuntaments", 262.455 milers de pessetes (25%). Tots dos conceptes presenten un baix grau de pagaments al final de l'exercici (43% i 23%, respectivament), bàsicament perquè les justificacions de la realització de l'objecte de les subvencions s'aporten a finals d'any a l'efecte de la seua comprovació i aprovació.

El detall nominatiu dels principals beneficiaris que en 1999 absorbiren la part més significativa de l'import total concedit per la DGD via subvencions, es mostra en el quadre 5.2 següent (imports en milers de pessetes).

BENEFICIARIS MÉS SIGNIFICATIUS PER IMPORT CONCEDIT		
Associació/entitat	Concedit	% s/total
Creu Roja d'Alacant	111.000	9,90
Creu Roja de València	100.000	8,92
AEPA	60.000	5,35
Ajuntament de Catarroja	57.300	5,11
Creu Roja de Castelló	52.500	4,68
ABS	45.000	4,01
Fundació Arzobispo Miguel Roca. Proyecto Hombre	44.152	3,94
FARCV	41.000	3,66
Institut d'Investigació en Drogodependències	30.000	2,68
Associació Controla Club	30.000	2,68
Ajuntament de València	23.500	2,10
PATIM	21.600	1,93
Ajuntament d'Alacant	21.500	1,92
APRALAD Alacant	21.500	1,92
Ajuntament d'Elx	20.800	1,86
Associació AVANT	20.150	1,80
Ajuntament de Benidorm	16.000	1,43
FAD	15.500	1,38
ACAD Renacer	14.400	1,28
Ajuntament de la Vila Joiosa	14.000	1,25
APROVAT	13.400	1,20
Total beneficiaris més significatius	773.302	68,97
Resta	347.904	31,03
Total concedit en totes les línies caps. IV i VII	1.121.706 (*)	100,00
(*) No recull les línies 410 i 2992 perquè no s'hi concedí cap import (quadre 5.3)		

Quadre 5.2

La Creu Roja, en el conjunt de les tres províncies, ha absorbit el 24% (263.500 milers de pessetes) del total concedit en l'exercici de 1999.

El quadre 5.3 mostra l'execució pressupostària a 31 de desembre de 1999, per línies de subvenció genèriques i nominatives, dels capítols IV, "Transferències corrents", i VII, "Transferències de capital", (imports en milers de pessetes).

EXECUCIÓ PRESSUPOSTÀRIA A 31-12-99 PER LÍNIES DE SUBVENCIÓ CORRENTS I DE CAPITAL								Indicadors pressups.		
Codi	Línia	Pressup. inicial	Modifics.	Pressup. definit.	Obligs. recon.	Pags. realitz.	Pent. pag.	%Mods. s/inic.	% Gr. exec.	% Gr. pags.
		(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)	(4) - (5)	(2)/(1)	(4)/(3)	(5)/(4)
401	UCA i d'altres recursos sanitaris	315.000	70.000	385.000	371.722	106.140	265.582	22	97	29
402	Centre reinserció social drogodep.	255.000	0	255.000	252.000	114.670	137.330	0	99	46
403	Prevenió drogodep. i d'altres adicc.	270.000	10.000	280.000	258.018	89.718	168.300	4	92	35
404	Programes d'autoajuda i de famílies	52.500	0	52.500	51.139	26.579	24.560	0	97	52
405	Atenció problemes jurídicopenals	47.500	0	47.500	47.500	16.800	30.700	0	100	35
406	Premis comunic. matèria drogodep.	1.000	0	1.000	700	500	200	0	70	71
407	Premis prevenió drogodependències	4.000	0	4.000	1.750	625	1.125	0	44	36
Subtotal línies genèriques		945.000	80.000	1.025.000	982.829	355.032	627.797	8	96	36
408	Institut Investigació Drogodep.	45.000	-15.000	30.000	27.000	27.000	0	-33	90	100
409	Fund. Arz. M. Roca (projec. Labor)	25.252	0	25.252	25.252	10.101	15.151	0	100	40
410	Fundació Observatori Val. Drogodep.	130.000	-65.000	65.000	0	0	0	-50	0	-
2992	Conveni Diputació Prov. València	0	25.000	25.000	0	0	0	-	0	-
Subtotal línies nominatives		200.252	-55.000	145.252	52.252	37.101	15.151	-27	36	71
Total capítol IV, "Transs. corrents"		1.145.252	25.000	1.170.252	1.035.081	392.133	642.948	2	88	38
701	Invers. recursos atenc./prev. (genèrica)	55.000	-1.300	53.700	52.459	17.968	34.491	-2	98	34
Total cap. VII, "Transfs. capital"		55.000	-1.300	53.700	52.459	17.968	34.491	-2	98	34

Quadre 5.3

Les línies de subvenció genèriques, és a dir les que es concedeixen per mitjà d'una convocatòria, constitueixen el 88% del pressupost definitiu de 1999 dels capítols IV i VII.

Quant a les modificacions de crèdit realitzades en l'exercici, a continuació en comentem els aspectes que han sorgit de la revisió de tres expedients efectuada per aquesta Sindicatura.

- Per acord del Govern Valencià de 5 d'octubre de 1999, es va aprovar una transferència de crèdit des de les línies 410, "Fundació Observatori Valencià de Drogodependències", i 408, "Institut Valencià en Drogodependències", (els crèdits de les quals disminuïren en 65 i 15 milions de pessetes, respectivament), a les línies 401, "Unitats de conductes d'addicció i d'altres recursos assistencials", i 403, "Prevenió de les drogodependències i d'altres addiccions",

(els crèdits de les quals augmentaren en 70 i 10 milions de pessetes, respectivament). Des de la sol·licitud del director general de Drogodependències (7 de maig de 1999), fins a l'acord del Govern Valencià (5 d'octubre de 1999), van transcórrer pràcticament cinc mesos, i aquest termini va fer que no poguessen utilitzar-se més eficaçment els recursos assignats a les línies de subvenció que s'incrementaren.

- La línia 410, "Fundació Observatori Valencià de Drogodependències", és una línia nominativa que disposava d'un crèdit inicial -segons la Llei de Pressuposts de la Generalitat Valenciana per a 1999- de 130 milions de pessetes. Aquest import va disminuir en 65 milions de pessetes i hi va quedar un pressupost definitiu de 65 milions de pessetes, que a 31 de desembre de 1999 tampoc no havien sigut utilitzats.
- Per resolució del conseller d'Economia, Hisenda i Administració Pública de 7 de juliol de 1999, es va autoritzar la minoració de crèdit en el capítol II, "Despeses de funcionament", i el corresponent augment de crèdit d'una nova línia de subvenció corrent (la 2992). Aquesta línia estava destinada a subscriure un conveni amb la Diputació Provincial de València, amb l'objectiu de finançar les despeses corrents derivades de la creació i manteniment d'una Unitat de Desintoxicació Hospitalària Ràpida a l'Hospital General Universitari, per import de 25 milions de pessetes. Això no obstant, al final de l'exercici de 1999 aquests recursos no s'havien utilitzat, perquè, malgrat haver-hi previst una vigència del conveni fins al 31 de desembre de 1999 amb possibilitat de pròrroga, la Diputació no presentà en l'exercici de 1999 el conveni aprovat ni les justificacions de les despeses de manteniment de la citada unitat, que ja estigué en funcionament en aqueix any.

L'indicador que relaciona els pagaments realitzats en l'exercici, amb les obligacions reconegudes en el mateix exercici, mostra valors baixos en la pràctica totalitat de les línies de subvenció. Això es deu, en línies generals, al fet que les justificacions solen presentar-se en els últims dies del final del termini de presentació establert en l'ordre de convocatòria (30 de novembre).

5.3 Anàlisi del procés de tramitació de les línies de subvenció

5.3.1 Aspectes generals

La tramitació de les línies de subvenció per a finançar centres d'atenció i reinserció, centres i programes de prevenció, programes d'atenció a famílies i associacions d'autoajuda, així com unitats de valoració i suport en drogodependències, es realitza de forma conjunta en l'exercici de 1999.

L'inici de la tramitació de l'expedient de les diferents línies de subvenció, es va fer de manera anticipada en l'exercici de 1998, aprofitant les possibilitats que en aqueix sentit ofereix la normativa aplicable i a fi de poder reduir els terminis de tramitació dels expedients. La tramitació anticipada constitueix un mecanisme d'agilitació, puix que

permet avançar tràmits i, en conseqüència, reduir terminis i augmentar l'eficiència, ja que els recursos arriben més prompte per a cobrir les necessitats existents.

Així, per ordre de 9 de desembre de 1998 de la Conselleria de Benestar Social, es van establir les bases que regulaven la concessió de subvencions en matèria d'atenció i prevenció de les drogodependències. Malgrat la tramitació anticipada, la determinació dels crèdits pe a finançar les subvencions regulades en aquesta ordre es va efectuar per mitjà de l'ordre de 25 de febrer de 1999 de la Conselleria de Benestar Social, un mes i vint-i-cinc dies després d'entrar en vigor els Pressuposts de la Generalitat Valenciana per a 1999; cosa que va retardar la possibilitat de valorar les sol·licituds presentades i d'efectuar-ne la proposta de concessió amb major celeritat.

La proposta inicial d'adjudicació de les subvencions, la va fer el director general de Drogodependències el 2 de març de 1999. Les resolucions inicials d'adjudicació de la Conselleria de Benestar Social s'efectuaren en diferents dates durant el mes de març de 1999.

Per acord de 5 d'octubre de 1999 del Govern Valencià, es van autoritzar determinades modificacions pressupostàries de crèdits en el programa 313.20, "Drogodependències i d'altres trastorns per addicció", que significaren l'increment dels crèdits destinats a les línies 401, "Unitats de conductes d'addicció i d'altres recursos sanitaris", i 403, "Prevenció de les drogodependències i d'altres addiccions", en 70.000 i 10.000 milers de pessetes, respectivament.

L'import total de subvencions concedides en l'exercici de 1999, en matèria d'atenció i prevenció de drogodependències, en les línies analitzades (línies 401 a 405 i 701), ha ascendit a 1.063.504 milers de pessetes.

A partir de la revisió dels expedients de les diferents línies, s'han posat de manifest les següents incidències de caràcter general:

- L'ordre de convocatòria engloba sis línies de subvenció; es tracta, per tant, d'una normativa molt extensa i complexa, que estableix diferents requisits en funció del tipus de recurs subvencionat (UCA, UPC, CDR, etc.), en funció de l'entitat subvencionada (entitat local o ONG) i en funció del tipus de despesa (corrent o d'inversió). Per això, es recomana analitzar la citada normativa, a l'objecte de verificar i identificar aquells extrems susceptibles de millora, a fi de contribuir a l'aclariment de la regulació establida.

En aqueix sentit, hem observat que la mateixa Administració ha tingut dificultats a l'hora de comprovar el compliment dels requisits establits en la convocatòria, tant per l'abundància d'aquests, com per no disposar de dades sobre alguns de tals requisits. En aquest sentit, es recomana de fer-hi un estudi amb l'objectiu de suprimir tant els requisits que no es consideren necessaris per a garantir l'aplicació dels recursos als fins prevists, com aquells que siguen de difícil comprovació.

També hem d'assenyalar que alguns dels múltiples requisits fixats en l'articulat de l'ordre de convocatòria, són aplicables a tots els expedients; mentre que uns altres s'apliquen solament a determinats tipus de subvencions o beneficiaris. Quant a això, es recomana que, a pesar que la tramitació i publicació de les diferents línies de subvenció s'efectue de forma simultània en la mateixa convocatòria, la regulació normativa es realitze de forma autònoma per a cada línia de subvenció i requerint instàncies separades per a cada una; sense perjudici que -en el cas que una entitat presente sol·licituds per a diverses línies- la documentació aportada per a una de les línies siga vàlida també (si es tracta de la mateixa documentació) per a totes, tal i com estableix la legislació sobre el procediment administratiu.

- L'ordre de convocatòria de la subvenció, en l'article tercer, assenyala els criteris generals de valoració que cal tenir en compte per a les concessions. Tanmateix, no consta en l'expedient la valoració de les sol·licituds segons els criteris establits en l'ordre. En aquest sentit, en l'expedient únicament consta una proposta d'adjudicació de subvencions del director general, on indica que "*s'han determinat les prioritats i necessitats mitjançant la ponderació dels criteris que s'han de seguir per a la concessió de les ajudes...*"; sense que hagen facilitat a aquesta Sindicatura la ponderació efectuada per a cada expedient en cada línia.

Quant a això, és especialment destacable el fet que l'increment de pressupost de la línia de subvenció 401, "Unitats de conductes d'addicció i d'altres recursos sanitaris", per import de 70.000 milers de pessetes, autoritzat per acord del Govern Valencià de 5 d'octubre de 1999, haja sigut utilitzat -pràcticament en la seua totalitat- per a concedir subvencions a les sol·licituds que ja havien resultat adjudicatàries dels majors imports de subvenció a càrrec d'aquesta línia; sense que conste en els expedients que hom haja motivat adequadament la concessió.

Els criteris de valoració i la seua ponderació s'han d'efectuar amb major concreció en l'ordre de convocatòria de la subvenció. En conseqüència, es recomana que les distintes sol·licituds siguen valorades conformement als criteris establits en l'ordre de convocatòria i que la valoració i ponderació es faça per escrit, i valorada quantitativament. Seria desitjable que les valoracions així realitzades i la distribució dels imports que s'hagen de concedir, fossen aprovades per un òrgan col·legiat compost per personal tècnic en matèria de drogodependències, abans d'efectuar la proposta de concessió a l'òrgan competent.

- En el procediment de tramitació, solament s'emmet resolució denegatòria en el cas de denegar la totalitat de l'import sol·licitat. En el cas de concedir una part de la subvenció sol·licitada i denegar-ne la resta, no es motiva en la resolució de concessió el motiu pel qual es denega una part del que s'ha demanat. En un mostra de quatre resolucions de denegació analitzades, en dues se'n fonamenta la denegació en atenció a "*l'avaluació dels criteris generals de valoració considerats en l'article 3 de l'ordre de subvencions de 9 de desembre de 1998, i a les prioritats en el finançament d'altres serveis que han desenvolupat*

programes similars al proposat i mantenen la seua activitat en l'exercici de 1999". Aquesta motivació és molt genèrica, raó per la qual perd objectivitat, més encara quan no queda constatació -en les resolucions de concessió- de l'avaluació dels citats criteris de valoració ni s'hi especifiquen els altres serveis prioritzats.

- En els expedients s'inclou un model per a la comprovació dels requisits exigits en la convocatòria, en el qual s'indica amb una creu el compliment de determinats requisits de l'ordre de convocatòria. En relació a aquest document de comprovació, cal indicar que no s'hi prenen en consideració tots els requisits exigits en l'ordre i que, d'algunes de les comprovacions -si és que les realitzen-, no en queda constatació en l'expedient. A més a més, el document simplement es formalitza assenyalant els requisits acomplits, sense que hi conste la data de realització ni la signatura de la persona que l'elabora.

En relació al que hem assenyalat en el paràgraf anterior, es recomana perfeccionar l'esmentat document de control en la tramitació, de manera que incloga tots els requisits exigits en l'ordre de convocatòria per a cada expedient, que detalle els casos en què -per tractar-se d'un tipus determinat d'expedient- no hi és aplicable algun requisit concret i que la persona que l'elabora i que efectua les comprovacions deixe evidència de la seua revisió i se'n faça responsable, a més d'indicar la data.

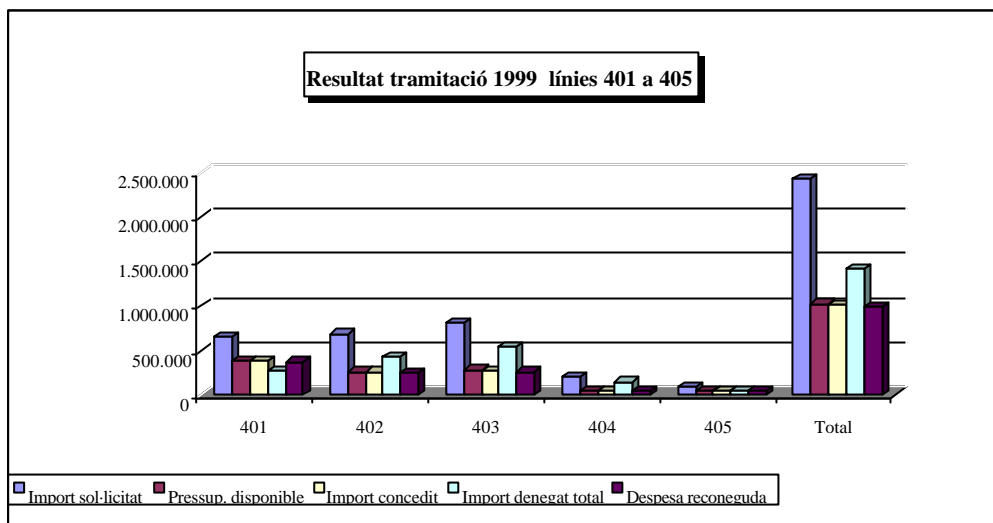
- En diversos expedients de subvencions a UCA, les entitats que sol·liciten la subvenció no acrediten el compromís establert en l'ordre de convocatòria, d'haver atés totes les demandes d'atenció procedents de l'àrea de salut en què s'ubica el centre i d'haver iniciat la desintoxicació ambulatoria abans de catorze dies. Tampoc no consta en l'expedient que la DGD haja comprovat aquests extrems.
- En alguns expedients no consta que hom haja comunicat a la DGD si s'han obtingut subvencions o ajudes d'altres administracions o ens públics per a la mateixa finalitat. En algun cas, quan sí que consta l'existència (que no la comunicació) d'altres subvencions, no es comprova si el finançament total aportat per les diferents administracions supera el total de les despeses realitzades en l'activitat.
- No consta en els expedients el certificat bancari que acredite el compte bancari en què s'ha d'ingressar la subvenció.
- En general, no es constata si hom ha comprovat que les despeses de personal subvencionades a les ONG superen les d'igual funció i categoria del personal al servei de la Generalitat Valenciana; tal i com exigeix l'ordre de convocatòria de la subvenció.

5.3.2 Anàlisi global del procés de tramitació de les línies 401 a 405

Aquesta Sindicatura ha analitzat la informació proporcionada per la DGD sobre el resultat de la tramitació, durant 1999, de les línies de subvenció genèriques 401, "UCA i d'altres recursos sanitaris", 402, "Centres de reinserció social de drogodependents", 403, "Prevenió de les drogodependències i d'altres addiccions", 404, "Programes d'autoajuda i de famílies", i 405, "Atenció a drogodependents amb problemes juridicopenals". El quadre 5.4 recull el resum del resultat de la tramitació conjunta per a totes aquestes línies, i en els epígrafs següents figura el desglossament d'aquest resultat per a cada línia de subvenció analitzada, amb el detall dels indicadors pertinents per a avaluar la gestió (imports en milers de pessetes)

INDICADORS DEL RESULTAT DE LA TRAMITACIÓ DE LES LÍNIES 401 A 405			
MAGNITUDS		INDICADORS	
Cobertura de sol·licituds			
A Nombre sol·licituds	196		
B Import sol·licitat	2.420.631	C/A Nombre concedides/nombre sol·licitades	77%
C Nombre sol·licituds concedides	150	D/B Import concedit / sol·licitat	42%
D Import concedit	1.009.804	E/B Pressup. disponible/import sol·licitat	42%
E Pressupost disponible (quadre 5.3)	1.020.000		
Sol·licituds no concedides			
F Nombre sol·licituds totalment denegades ⁽¹⁾	51	F/A Nombre denegades totalment/sol·licitades	26%
G Import denegat en la seua totalitat ⁽¹⁾	452.720	G/B Import denegat totalment/sol·licitat	19%
H Import denegat total ⁽²⁾	1.410.827	H/B Import denegat total/sol·licitat	58%
I Pressupost no utilitzat ⁽³⁾	39.621	I/H Pressupost no utilitzat/import denegat	3%
Despesa reconeguda			
J Despesa reconeguda	980.379	J/D Despesa reconeguda/total concedit	97%
		J/E Grau execució del pressupost disponible	96%
Justificacions presentades			
K Nombre beneficiaris que no justifiquen	15	K/C Nombre benef. que no justif./concedits	10%
L Import no justificat	29.426	L/D Import no justificat/concedit	3%
M Import justificat	1.164.092	M/D Import justificat/concedit	115%
Nota (1) Expedients en què s'ha denegat tot l'import sol·licitat.			
Nota (2) Recull l'import de les sol·licituds denegades en la seua totalitat i les denegades parcialment.			
Nota (3) Inclou l'import no justificat.			

Quadre 5.4



Com podem observar, el percentatge de sol·licituds concedides abasta el 77% del nombre de sol·licituds presentades; tanmateix, tant el pressupost disponible, com l'import concedit, cobreixen solament el 42% de l'import sol·licitat. És important per a la DGD conèixer aquesta informació, perquè, tractant-se de recursos i programes de periodicitat anual, la DGD ha d'establir els seus objectius en funció dels recursos pressupostaris i de les sol·licituds que anualment rep en cada línia de subvenció.

Per a cinquanta-un expedients (26% del total de sol·licituds presentades) es va denegar la totalitat del que s'havia sol·licitat, per un import global de 452.720 milers de pessetes (19% de l'import total sol·licitat). Aquests percentatges són elevats i hi ressalta la línia 402, "Centres de reinserció social de drogodependents", en la qual es va denegar el total sol·licitat per a quinze expedients, per un import conjunt de 205.613 milers de pessetes (30% del sol·licitat en la línia i 45% del total per aquest concepte). També és elevat el percentatge (39%) de denegacions totals, respecte del sol·licitat, en la línia 404, "Programes d'autoajuda i famílies".

L'import total no concedit en aquestes línies va ser d'1.410.827 milers de pessetes, que representen el 58% de l'import sol·licitat total. Aquest percentatge és elevat: 73%, 66% i 63% en les línies 404, 403 i 402, respectivament.

D'acord amb les dades anteriors, si a més del pressupost no utilitzat en aquestes línies (39.621 milers de pessetes), hom havia pogut comptar amb els recursos no utilitzats al final de l'exercici en la línia 410, "Fundació Observatori Valencià de Drogodependències" (65.000 milers de pessetes), i en la línia 2992, "Conveni amb la Diputació de València" (25.000 milers de pessetes), s'hauria pogut cobrir addicionalment el 9% del total denegat en l'exercici en aquestes línies.

És baixa la significació dels beneficiaris que no justifiquen la despesa subvencionada (10% en nombre d'expedients i 3% en import respecte al sol·licitat). En conjunt, els

beneficiaris aporten justificacions que representen el 115% del total concedit, malgrat que s'observen variacions significatives en aquest percentatge per expedients. En aquest sentit, es recomana establir en l'ordre de convocatòria requisits que permeten -en tant com això siga possible- maximitzar l'import que justifiquen els beneficiaris, amb la finalitat d'augmentar i comprovar la seua inversió induïda i obtenir així un finançament alternatiu que no faça dependre exclusivament el funcionament de l'entitat de la subvenció rebuda.

El grau d'execució de l'import concedit és alt en totes aquestes línies; la mitjana n'és del 97%.

En el quadre 5.5 consten els terminis mitjans de gestió obtinguts per aquesta Sindicatura a partir de la mostra d'expedients revisats en cada línia de subvenció.

TERMINIS MITJANS DE GESTIÓ EN LA TRAMITACIÓ DE LES LÍNIES 401 A 405 (DIES)							
Termini mitjà de gestió	401	402	403	404	405	701	Mitjana (*)
Convocatòria → presentació sol·licitud	27	27	27	26	27	27	27
Presentació sol·licitud → resolució concessió	109	56	56	60	59	111	72
Resolució concessió → presentació justificacions	140	192	192	149	148	137	165
Presentació justificacions → aprovació justificació	12	28	28	27	19	8	24
Aprov. justificació → comptabilitat desp. (doc. OK)	9	9	9	18	17	13	12
Comptabilitat despesa → pagament (doc. T)	74	58	58	46	33	63	57
Termini presentació sol·licitud → pagament (*)	344	343	343	300	276	332	330

(*) Referida a tots els expedients. No és la mitjana de les línies.

Quadre 5.5

El termini des de la data de publicació de la convocatòria fins a la presentació de la sol·licitud, ve determinat per la mateixa ordre de convocatòria, que estableix el màxim en trenta dies per a presentar les sol·licituds.

La mitjana del termini que transcorre entre la presentació de la sol·licitud i la resolució de la concessió, és de setanta-dos dies. Per regla general, aquest termini és de seixanta dies en la majoria dels expedients. Això no obstant, superen aquesta mitjana l'expedient 65/99, "Creu Roja de València", i 54/99, "Creu Roja d'Alacant", de la línia 401, i l'expedient 13/99, "AEPA", en la línia 701, per als quals es va concedir un import addicional -després d'haver aprovat l'expedient de modificació de crèdit- que augmentà la consignació en la línia 401 i es va disposar de crèdit no concedit inicialment en la 701. En la mesura que aquest termini depenga de l'eficiència en la tramitació per part de la DGD, tal termini haurà de ser minimitzat, a fi d'aconseguir que es puguem emprar dins de l'exercici els recursos destinats a l'objecte de la subvenció; cosa que augmentarà

la seua eficàcia. En l'exercici de 1999 el retard en la disposició dels crèdits del pressupost inicial va influir en aquest termini de la tramitació.

Des de la concessió de la subvenció, fins a la presentació de la justificació, transcorre una mitjana de 165 dies. Aquest termini també ve condicionat per l'ordre de convocatòria, que fixa com a fi del termini de presentació de les justificacions el 30 de novembre, i abasta el període en què es realitzen les actuacions subvencionades.

Una vegada presentada pel beneficiari la justificació, la DGD tarda una mitjana de vint-i quatre dies a aprovar-la; malgrat que en diversos expedients han transcorregut un termini igual o superior a dos mesos (fins i tot en dos expedients han transcorregut 104 i 215 dies). La DGD ha d'agilitar tant com puga l'aprovació de les justificacions presentades i instar -si és el cas- els beneficiaris perquè esmenen en terminis reduïts les incidències detectades en les justificacions, ja que el retard en aquesta aprovació allarga el termini de pagament, que ja resulta dilatat -segons que comentarem més avant.

Des de l'aprovació de la justificació, fins a la comptabilització del document comptable OK (pel qual es reconeix l'obligació de pagament de la subvenció), la mitjana és de dotze dies.

El termini mitjà de pagament (57 dies, pràcticament dos mesos), és responsabilitat de la Tresoreria de la Generalitat, i es considera millorable, sobretot si tenim en compte la seua fluctuació (puix que va de 9 a 125 dies).

En definitiva, el termini conjunt des de la presentació de la sol·licitud fins a la realització del pagament de la subvenció, es situa en una mitjana de 330 dies (interval de 174 a 452 dies), el qual es considera elevat i millorable en els terminis intermedis de concessió, aprovació de la justificació i pagament; tal com hem comentat abans.

5.3.3 Anàlisi de les principals línies de subvenció

a) Línia 401, "UCA i d'altres recursos sanitaris"

Evolució dels recursos pressupostats en l'exercici i revisió d'expedients

El pressupost inicial de la línia 401, "Unitats de conductes d'addicció i d'altres recursos sanitaris", ascendí a 315.000 milers de pessetes. Per acord del Govern Valencià de 5 d'octubre de 1999, es va aprovar una modificació de crèdit que incrementà la seua dotació en 70.000 milers de pessetes.

L'argument per a incrementar el pressupost destinat a aquesta línia és l'augment del nombre de persones ateses pels distints recursos subvencionats. Tanmateix, si bé és cert que el nombre de casos nous atesos en 1999 ha augmentat respecte a 1998, cal indicar que l'import incrementat en la línia 401 fou concedit en la seua totalitat a les tres UCA de la Creu Roja d'Alacant, Castelló i València, les quals han vist disminuir el nombre de casos nous atesos en 1999, respecte de 1998.

Hem revisat una mostra de cinc expedients de subvencions tramitats en l'exercici de 1999 a càrrec de la línia 401, que representen unes subvencions concedides per import de 213.400 milers de pessetes, el 56% del total concedit en l'exercici en aquesta línia.

L'anàlisi dels expedients ha posat de manifest les incidències següents:

- En dos expedients, l'entitat beneficiària no figura inscrita en el registre d'entitats facilitat per la DGD (UCA dels ajuntaments de València i Vinaròs).
- En dos dels expedients revisats corresponents a les UCA de la Creu Roja a Alacant i València, la subvenció atorgada no finança únicament els recursos de la UCA, sinó que està finançant també les despeses corrents de les unitats mòbils de dispensació de metadona de què disposa la Creu Roja per a aquest fi; a més d'algunes despeses d'administració i personal d'aqueixa mateixa entitat no relacionades directament amb l'activitat.

Segons fonts de la DGD, aquestes unitats mòbils actuen sota les instruccions directes del citat òrgan administratiu i realitzen funcions de prestació d'un servei públic. Aquesta situació constitueix un sistema atípic de gestió del servei de dispensació de metadona per part de la DGD, que, en el cas de perpetuar-se, podria donar lloc a contingències laborals amb el personal que presta aqueixos serveis. En qualsevol cas, si resulta una funció necessària per a una adequada prestació del servei d'atenció a drogodependents, l'Administració, amb la prèvia planificació de les necessitats, hauria de plantejar-se prestar el dit servei amb els seus propis mitjans.

Quant a la justificació de les despeses d'aquests expedients, a més del que hem indicat sobre el finançament de despeses de serveis diferents de la UCA, cal assenyalar el següent:

- No es consideren una justificació adequada de la despesa tres factures en concepte de metadona expedides per la mateixa Creu Roja de Castelló a la de València, en concepte de la metadona facilitada per l'organització de l'entitat en una província a la d'una altra província, per un import de 9.344 milers de pessetes.
- Es justifiquen com a despeses serveis encara no prestats, corresponents a nòmines del mes de desembre de 1999; quan el termini per a justificar la subvenció finalitzava el 30 de novembre d'aqueix any. L'import d'aquestes nòmines puja a un total de 7.059 milers de pessetes per a la Creu Roja de València i 10.858 milers de pessetes per a la d'Alacant. En el cas de la Creu Roja d'Alacant, s'ha observat que la nòmina del mes de desembre inclou una paga de "Gratificació voluntària" per a la majoria dels treballadors que formen part del total justificat, per un import total de 4.164 milers de pessetes.
- En l'expedient relatiu a la Creu Roja d'Alacant, aquesta entitat no va justificar la totalitat de l'import concedit; raó per la qual li van revocar la part no

justificada, per import d'11.178 milers de pessetes; això comporta una falta d'eficiència en la utilització dels recursos disponibles.

- En un altre expedient, l'entitat subvencionada (Asociación Vida Libre) tenia reconeguda l'acreditació provisional com a UCA. Tanmateix, mitjançant un escrit de 29 d'abril de 1999, la mateixa entitat, "*amb la intenció de convergir amb els criteris d'aqueixa Direcció General*", sol·licita ser donada de baixa de l'acreditació citada, a fi d'obtenir una nova acreditació com a centre de dia. La baixa d'aquesta entitat com a UCA qüestiona la possibilitat del pagament de la subvenció, que efectivament es va efectuar en l'exercici 2000. Això no obstant, cal assenyalar que l'entitat complia els requisits establits en la convocatòria a la data de resolució de la concessió i que, en la pràctica, prestà els seus serveis d'atenció com a UCA de joc patològic.

Quant a la justificació de la subvenció presentada per l'associació, cal assenyalar que una part dels justificants es van presentar després d'haver finalitzat el termini de justificació establert en l'ordre de convocatòria de la subvenció, i a més, una altra part dels justificants inclouen factures expedides pels professionals que figuren en la relació de personal de l'associació.

- En un cas (UCA Ajuntament de Vinaròs), no consta en l'expedient que el dit Ajuntament haja tramés la memòria corresponent al segon semestre de 1999 de la UCA.

Indicadors de la gestió dels recursos

INDICADORS DE LA TRAMITACIÓ DE LA LÍNIA 401, "UCA I D'ALTRES RECURSOS SANITARIS (en milers de pessetes)			
DADES		INDICADORS	
Cobertura de sol·licituds			
A Nombre de sol·licituds	23		
B Import sol·licitat	647.511	C/A Nombre concedides/nombre sol·licitades	83%
C Nombre sol·licituds concedides	19	D/B Import concedit/sol·licitat	59%
D Import concedit	382.900	E/B Pressup. disponible/import sol·licitat	59%
E Pressupost disponible	385.000		
Sol·licituds no concedides			
F N. sol·licituds denegades totalment ⁽¹⁾	4	F/A N. denegades totalment/sol·licitades	17%
G Import denegat totalment ⁽¹⁾	50.499	G/B Import denegat totalment/sol·licitat	8%
H Total import denegat ⁽²⁾	264.611	H/B Total import denegat/sol·licitat	41%
I Pressupost no utilitzat	13.278	I/H Pressup. no utilitzat/import denegat	5%
Despesa reconeguda			
J Despesa reconeguda	371.722	J/D Despesa reconeguda/total concedit	97%
		J/E Grau execució del pressup. disponible	97%
Justificacions presentades			
K N. beneficiaris que no justifiquen	1	K/C N. benefic. que no justifiquen/concedits	5%
L Import no justificat	11.178	L/D Import no justificat/concedit	3%
M Import justificat	430.112	M/D Import justificat/concedit	112%
Nota (1) Expedients en què s'ha denegat tot l'import sol·licitat.			
Nota (2) Recull l'import de les sol·licituds denegades totalment i les denegades parcialment.			

Quadre 5.6

L'indicador de l'import concedit sobre el sol·licitat, que en conjunt és del 59% en aquesta línia, mostra per expedients percentatges que oscil·len des del 16% (Asociación Vida Libre), fins al 100% (concedit a la Creu Roja d'Alacant). Aquests percentatges posen de manifest diferències en els criteris de distribució del pressupost disponible en la línia, sense que en la resolució de concessió es motiven tals diferències.

b) Línia 402, "Centre i programes específics de reinserció social de drogodependents"

Recursos pressupostats i revisió d'expedients

La línia 402, la van dotar en la Llei de Pressuposts per a 1999 amb un crèdit de 255.000 milers de pessetes.

Hem seleccionat per a la revisió una mostra de cinc expedients, que suposen la concessió de subvencions per import de 144.500 milers de pessetes, un 57% del total concedit. Les incidències observades en la revisió es detallen a continuació:

- En un dels expedients no consta que s'haja posat a disposició de la Direcció General el nombre de places del centre, a què fa referència l'ordre de convocatòria (Ajuntament de València).
- En un expedient (Asociación ABS), l'import de la subvenció concedida que no ha sigut justificat com cal, es xifra en 4.426 milers de pessetes, que corresponen a despeses de nòmines de personal que no està assignat al programa subvencionat i a despeses justificades o incorregudes fora del termini de justificació de la subvenció establert en la convocatòria.
- En un altre dels expedients analitzats (Asociación AEPA), el certificat de l'AEAT assenyala que no consta que l'entitat estiga donada d'alta en l'IAE.
- Quant a l'expedient de subvenció a la Federació d'Alcohòlics Rehabilitats de la Comunitat Valenciana s'ha observat el següent:
 - L'entitat beneficiària rep subvenció a càrrec de les línies 402 i 404; quan només l'havia sol·licitada per a aquesta última. En aquest sentit és recomanable que l'Administració establisca les mesures oportunes per a informar i assessorar adequadament les entitats que treballen en el camp de drogodependències, sobre els recursos a què poden accedir i com els han de sol·licitar.
 - El certificat de la Tresoreria General de la Seguretat Social de 4 de gener de 1999, assenyala que l'entitat concessionària no hi figura inscrita com a empresa fins a la data citada. Igualment, el certificat de l'AEAT assenyala que fins al 30 de desembre de 1998 solament havia presentat els models 110 del quart trimestre de 1997 i del primer de 1998 i no consta que estiga donada d'alta en l'IAE.
 - Alguns dels certificats aportats corresponen a la facturació de prestacions de serveis de psicòlegs en què no es detalla el període a què correspon la facturació, ni el preu per hora dels serveis prestats; de manera que no es pot opinar sobre la seua adequació a preus de mercat. També s'inclouen en algunes factures imports que corresponen a serveis no prestats en el moment de la facturació.

- En algun cas s'aporta solament el justificant del pagament sense que conste la factura per la prestació del servei.

Indicadors de la gestió dels recursos

INDICADORS TRAMITACIÓ LÍNIA 402, "CENTRES DE REINSECCIÓ SOCIAL DE DROGODEPENDENTS" (en milers de pessetes)			
DADES		INDICADORS	
Cobertura de sol·licituds			
A Nombre sol·licituds	34		
B Import sol·licitat	683.338	C/A Nombre concedides/nombre sol·licitades	62%
C Nombre sol·licituds concedides	21	D/B Import concedit/sol·licitat	37%
D Import concedit	255.000	E/B Pressup. disponible/import sol·licitat	37%
E Pressupost disponible	255.000		
Sol·licituds no concedides			
F N. sol·licituds denegades totalment ⁽¹⁾	15	F/A N. denegades totalment/sol·licitades	44%
G Import denegat totalment ⁽¹⁾	205.613	G/B Import denegat totalment/sol·licitat	30%
H Total import denegat ⁽²⁾	428.338	H/B Total import denegat/sol·licitat	63%
I Pressupost no utilitzat	3.000	I/H Pressup. no utilitzat/import denegat	1%
Despesa reconeguda			
J Despesa reconeguda	252.000	J/D Despesa reconeguda/total concedit	99%
		J/E Grau execució del pressup. disponible	99%
Justificacions presentades			
K N. beneficiaris que no justifiquen	1	K/C N. benef. que no justifiquen/concedits	5%
L Import no justificat	3.000	L/D Import no justificat/concedit	1%
M Import justificat	268.239	M/D Import justificat/concedit	105%
Nota (1) Expedients en què s'ha denegat tot l'import sol·licitat.			
Nota (2) Recull l'import de les sol·licituds denegades totalment i les denegades parcialment.			

Quadre 5.7

En aquesta línia, l'indicador de l'import concedit sobre el sol·licitat, que en conjunt és del 37%, mostra per expedients percentatges que oscil·len entre el 12% (Fundació Arzobispo Miguel Roca) i el 100% (concedit a ABS d'Alcoi). Aquests percentatges posen de manifest diferències en els criteris de distribució del pressupost disponible en la línia, sense que en la resolució de concessió es motiven tals diferències.

c) Línia 403, "Prevenió de les drogodependències i d'altres addiccions"

Evolució dels recursos pressupostats en l'exercici i revisió d'expedients

La dotació inicial de la línia de subvenció 403, "Prevenió de les drogodependències", establida en la Llei de Pressuposts per a 1999 va ser de 270.000 milers de pessetes. Per mitjà d'una modificació de crèdits autoritzada en l'acord del Govern Valencià de 5 d'octubre de 1999, el pressupost assignat a aquesta línia de subvenció s'incrementà en 10.000 milers de pessetes.

Hem seleccionat i analitzat una mostra de vuit expedients de subvenció per un import total de 99.620 milers de pessetes, que constitueixen el 37% del total concedit en l'exercici. Les conclusions més rellevants obtingudes són les que detallem tot seguit.

- En l'expedient de subvenció a una entitat (Club de Bàsquet Lucentum), es va presentar un pressupost de les activitats que s'hi havien de desenvolupar en matèria de prevenió, per import de 28.548 milers de pessetes, i per al qual es va concedir una subvenció de 7.470 milers de pessetes. Tanmateix, l'import justificat de despeses per les activitats realitzades ha ascendit a 3.218 milers de pessetes, situació que ha motivat la revocació d'una part de la subvenció concedida i no justificada per import de 4.252 milers de pessetes. Aquesta circumstància ha fet que una part dels recursos destinats a campanyes de prevenió, no haja sigut destinada a la seua finalitat, en aquest cas per la falta d'execució de programes per part de l'entitat subvencionada. A més a més, per a algunes de les despeses solament aporten un justificant del pagament, sense que en conste la factura.
- Quant a l'expedient de subvenció a una associació (Asociación Controla Club), per import de 30.000 milers de pessetes, la revisió efectuada ha posat de manifest les incidències següents:
 - Moltes de les factures presentades no detallen els serveis prestats, o les tarifes aplicades, o els subministraments efectuats, quantitats i preus unitaris. Així, existeix una factura en la qual es cobren a l'associació 4.640 milers de pessetes per "*Direcció, anàlisi, planificació i coordinació de la campanya 'Si te pasas te lo pierdes'*"; i hi ha més factures que presenten un nivell de detall similar.
 - Un 68% de l'import justificat correspon a la facturació realitzada a l'Asociación Controla Club per determinades empreses, les quals tenen la mateixa direcció i telèfon que l'associació citada. A més a més, l'Asociación Controla Club no consta com a empresa inscrita en el sistema de la Seguretat Social, la qual cosa permet suposar que no té treballadors contractats i, per tant, posa de manifest una escassa capacitat d'organització per a la realització de campanyes de prevenió. Aquestes circumstàncies fan dubtar de la inexistència de l'ànim de lucre requerida per a la concessió d'aquest tipus de subvencions i, per tant, de la pertinència de la subvenció concedida. Es recomana a la DGD que òbriga un

expedient a fi de comprovar aquests extrems i exigir -si és el cas- el reintegrament de la subvenció.

- En dos dels expedients (Club Lucentum i AVANT), algunes de les nòmines o factures presentades com a justificants es relacionen i totalitzen solament pel líquid i no es consideren com a despesa les retencions practicades.

Indicadors de la gestió dels recursos

INDICADORS TRAMITACIÓ LÍNIA 403, "PREVENCIÓ DROGODEPENDÈNCIES I D'ALTRES ADDICCIONS"			
DADES		INDICADORS	
Cobertura de sol·licituds			
A Nombre sol·licituds	90		
B Import sol·licitat	804.012	C/A Nombre concedides/nombre sol·licitades	88%
C Nombre sol·licituds concedides	79	D/B Import concedit/sol·licitat	34%
D Import concedit	272.350	E/B Pressup. disponible/import sol·licitat	35%
E Pressupost disponible	280.000		
Sol·licituds no concedides			
F N. sol·licituds denegades totalment ⁽¹⁾	14	F/A N. denegades totalment/sol·licitades	16%
G Import denegat totalment ⁽¹⁾	97.103	G/B Import denegat totalment/sol·licitat	12%
H Total import denegat ⁽²⁾	531.662	H/B Total import denegat/sol·licitat	66%
I Pressupost no utilitzat	21.982	I/H Pressup. no utilitzat/import denegat	4%
Despesa reconeguda			
J Despesa reconeguda	258.018	J/D Despesa reconeguda/total concedit	95%
		J/E Grau execució pressupost disponible	92%
Justificacions presentades			
K N. beneficiaris que no justifiquen	8	K/C N. benefs. que no justif./concedits	10%
L Import no justificat	14.332	L/D Import no justificat/concedit	5%
M Import justificat	353.092	M/D Import justificat/concedit	130%
Imports en milers de pessetes			
Nota (1) Expedients en què s'ha denegat tot l'import sol·licitat.			
Nota (2) Recull l'import de les sol·licituds denegades en la seua totalitat i les denegades parcialment.			

Quadre 5.8

També en aquesta línia el percentatge del total concedit sobre el sol·licitat (34% en la línia), mostra disparitats per expedients; el més baix ha sigut el 10% de l'Associació de Veï ns de Blasco Ibáñez, enfront del 100% concedit en diversos expedients (entre els

quals destaquen pel seu import la subvenció a la UGT-PV, per 6.000 milers de pessetes, la de l'Ajuntament de Benidorm, per 4.000 milers de pessetes, i la d'AIPECA, per 3.000 milers de pessetes).

d) Línia 404, "Programes d'autoajuda i de famílies de drogodependents"

Recursos pressupostats i revisió d'expedients

La Llei de Pressuposts per a 1999 va dotar la línia 404, "Programes d'autoajuda i de famílies de drogodependents", amb un pressupost de 52.500 milers de pessetes.

Hem seleccionat per a l'anàlisi una mostra de dos expedients, per un import total de 21.000 milers de pessetes, que representen el 40% del total concedit en l'exercici. La revisió de la mostra d'expedients ha posat de manifest les conclusions que detallem a continuació:

- Quant a l'expedient de subvenció a la Federació d'Alcohòlics Rehabilitats de la Comunitat Valenciana:
 - En alguns casos les despeses no estan adequadament justificades, perquè es tracta de justificants de pagament, en comptes de factures.
 - Hi figuren com a despeses els imports pagats per assistències de membres de la junta directiva a l'assemblea general de la Federació a Benidorm; cosa que no s'ajusta a l'article 9.1.2 de l'ordre de convocatòria.
 - Dues de les factures incloses en les justificacions, per un import total de 1.908 milers de pessetes, corresponen a treballs realitzats com a professional pel mateix president de la FARCV.
- Quant a l'expedient de subvenció a l'associació AVANT:
 - En la justificació de la subvenció, algunes factures de prestació de serveis presentades no detallen el preu per hora o tarifa a què es factura; això impedeix opinar sobre l'adequació al mercat dels preus aplicats. A més a més, es considera el justificant per l'import net pagat, i no per l'import total de la prestació del servei. En un altre cas, no consta la factura de la prestació del servei.
 - Els imports presentats en l'última justificació inclouen l'import complet de la nòmina del personal del mes de novembre; en realitat, si tenim en compte que la justificació es va presentar el 17 d'aqueix mes, s'han aprovat justificants de serveis que encara no havien sigut prestats a la data de la presentació.

Indicadors de la gestió dels recursos

INDICADORS DE LA TRAMITACIÓ DE LA LÍNIA 404, "PROGRAMES D'AUTOAJUDA I DE FAMÍLIES"			
DADES		INDICADORS	
Cobertura de sol·licituds			
A Nombre sol·licituds	40		
B Import sol·licitat	195.516	C/A Nombre concedides/nombre sol·licitades	65
C Nombre sol·licituds concedides	26	D/B Import concedit/sol·licitat	27
D Import concedit	52.054	E/B Pressup. disponible/import sol·licitat	27
E Pressupost disponible	52.500		
Sol·licituds no concedides			
F N. sol·licituds denegades totalment ⁽¹⁾	14	F/A N. denegades totalment/sol·licitades	35
G Import denegat totalment ⁽¹⁾	76.626	G/B Import denegat totalment/sol·licitat	39
H Total import denegat ⁽²⁾	143.462	H/B Total import denegat/sol·licitat	73
I Pressupost no utilitzat	1.361	I/H Pressup. no utilitzat/import denegat	1
Despesa reconeguda			
J Despesa reconeguda	51.139	J/D Despesa reconeguda/total concedit	98
		J/E Grau execució pressupost disponible	97
Justificacions presentades			
K N. beneficiaris que no justifiquen	5	K/C N. benef. que no justifiquen/concedits	19
L Import no justificat	916	L/D Import no justificat/concedit	2
M Import justificat	65.005	M/D Import justificat/concedit	125
Imports en milers de pessetes			
Nota (1) Expedients en què s'ha denegat tot l'import sol·licitat.			
Nota (2) Recull l'import de les sol·licituds denegades totalment i les denegades parcialment.			

Quadre 5.9

El percentatge de l'import concedit sobre el sol·licitat (27% en la línia), mostra variacions significatives que oscil·len entre el 14% de l'Associació Riu-Sec d'Onda i el 100% a diversos beneficiaris.

e) Línia 405, "Atenció a drogodependents amb problemes juridicopenals"

Recursos pressupostats i revisió d'expedients

La Llei de Pressuposts per a 1999 va consignar crèdits per a la línia 405, "Atenció a drogodependents amb problemes juridicopenals", per un import de 47.500 milers de pessetes.

Hem seleccionat per a la revisió dos expedients, per import de 17.000 milers de pessetes, que representen el 36% del total concedit en l'exercici. Les incidències detectades en la revisió, que es refereixen a l'expedient de l'associació AVANT, es detallen a continuació.

- El beneficiari considera en la justificació algunes factures per l'import net, sense retenció de IRPF; quan el que calia era considerar-ne el total.
- Els imports presentats en l'última justificació inclouen l'import complet de la nòmina del personal del mes de novembre; quan a la data de la dita presentació encara no s'havia realitzat íntegrament la prestació del servei.

Indicadors de la gestió dels recursos

INDICADORS TRAMITACIÓ LÍNIA 405, "ATENCIÓ PROBLEMES JURÍDICOPENALS" (milers ptes.)			
DADES		INDICADORS	
Cobertura de sol·licituds			
A Nombre sol·licituds	9		
B Import sol·licitat	90.254	C/A Nombre concedides/nombre sol·licitades	56
C Nombre sol·licituds concedides	5	D/B Import concedit/sol·licitat	53
D Import concedit	47.500	E/B Pressupost disponible/import sol·licitat	53
E Pressupost disponible	47.500		
Sol·licituds no concedides			
F N. sol·licituds denegades totalment ⁽¹⁾	4	F/A N. denegades totalment/sol·licitades	44
G Import denegat totalment ⁽¹⁾	22.879	G/B Import denegat totalment/sol·licitat	25
H Total import denegat ⁽²⁾	42.754	H/B Import denegat total/sol·licitat	47
I Pressupost no utilitzat	0	I/H Pressup. no utilitzat/import denegat	0
Despesa reconeguda			
J Despesa reconeguda	047.500	J/D Despesa reconeguda/total concedit	100
		J/E Grau execució pressupost disponible	100
Justificacions presentades			
K N. beneficiaris que no justifiquen	0	K/C N. benefs. que no justif./concedits	0
L Import no justificat	0	L/D Import no justificat/concedit	0
M Import justificat	47.644	M/D Import justificat/concedit	100
Nota (1) Expedients en què s'ha denegat tot l'import sol·licitat			
Nota (2) Recull l'import de les sol·licituds denegades en la seua totalitat i les denegades parcialment.			

Quadre 5.10

L'indicador del total concedit sobre el total sol·licitat per expedients, mostra valors que van des del 52% de la Creu Roja de València (11.000 milers de pessetes concedits), fins al 100% d'AEPA (6.000 milers de pessetes).

f) Línia 701, "Inversions en recursos d'atenció i/o prevenció"

Recursos pressupostats i revisió d'expedients

La dotació inicial de la línia 701 en la Llei de Pressuposts per a 1999 va ser de 55.000 milers de pessetes.

Hem seleccionat una mostra de dos expedients de subvenció, per un import total de 16.300 milers de pessetes; un 30% del total concedit. A partir de la revisió efectuada, s'han obtingut les conclusions que detallem a continuació:

- En un dels expedients (Ajuntament de Catarroja), no consta el certificat de finalització de les obres, requerit en la convocatòria.
- Quant a l'expedient de subvenció a l'associació AEPA, cal assenyalar que:
 - En alguna de les factures justificatives presentades per l'entitat subvencionada, es carreguen imports significatius, sense el detall de les tarifes o dels preus aplicats, ni dels materials subministrats; de manera que no podem opinar sobre si els preus facturats es corresponen amb els del mercat.
 - Per a alguna de les inversions realitzades, no consta en l'expedient l'acreditació d'haver sol·licitat pressupost a tres empreses. En uns altres casos, alguns dels pressuposts aportats corresponen a empreses l'objecte social de les quals -segons que es desprén del pressupost mateix- no coincideix amb els treballs pressupostats.
 - No consta en l'expedient l'autorització del propietari del local per a la realització de les obres.

Indicadors de la gestió dels recursos

INDICADORS TRAMITACIÓ LÍNIA 701, "INVERSIONS EN RECURSOS ATENCIÓ/PREVENCIÓ (milers ptes.)			
DADES		INDICADORS	
Cobertura de sol·licituds			
A Nombre sol·licituds	40		
B Import sol·licitat	168.789	C/A N. concedides/n. sol·licitades	73%
C Nombre sol·licituds concedides	29	D/B Import concedit/sol·licitat	32%
D Import concedit	53.700	E/B Pressup. disponible/import sol·licitat	32%
E Pressupost disponible	53.700		
Sol·licituds no concedides			
F N. sol·licituds denegades totalment ⁽¹⁾	11	F/A N. denegades totalment/sol·licitades	28%
G Import denegat totalment ⁽¹⁾	37.030	G/B Import denegat totalment/sol·licitat	22%
H Total import denegat ⁽²⁾	115.089	H/B Total import denegat/sol·licitat	68%
I Pressupost no utilitzat	1.241	I/H Pressup. no utilitzat/import denegat	1%
Despesa reconeguda			
J Despesa reconeguda	52.459	J/D Despesa reconeguda/total concedit	98%
		J/E Grau execució pressupost disponible	98%
Justificacions presentades			
K N. beneficiaris que no justifiquen	8	K/C N. benefs. que no justif./concedits	28%
L Import no justificat	1.241	L/D Import no justificat/concedit	2%
M Import justificat	54.840	M/D Import justificat/concedit	102%
Nota (1) Expedients en què s'ha denegat tot l'import sol·licitat.			
Nota (2) Recull l'import de les sol·licituds denegades en la seua totalitat i les denegades parcialment.			

Quadre 5.11

En aquesta línia s'han observat variacions significatives en el percentatge que representa l'import concedit sobre el sol·licitat per expedients, que es situa entre el 3% d'ACAD Renacer i el 99% de l'Ajuntament de Catarroja.

6. ANÀLISI D'EFICÀCIA, EFICIÈNCIA I ECONOMIA DE LES UNITATS DE CONDUCTES D'ADDICCIÓ (UCA)

6.1 Característiques generals de les UCA com a recursos assistencials

6.1.1 Normativa bàsica

La llei 3/1997, de 16 de juny, de la Generalitat Valenciana, sobre Drogodependències i d'Altres Trastorns per Addiccions, crea les Unitats de Conductes d'Addicció, com uns dispositius integrats en el Servei Valencià de Salut, als quals s'atribueix la funció de realitzar prestacions medicoassistencials a les persones drogodependents i amb uns altres trastorns causats per addiccions. La dita llei assenyala que aquests recursos es coordinaran amb els altres recursos sanitaris de l'àrea de salut corresponent, i configura com a objectiu prioritari seu el de dur a terme una atenció integral, que conceba les drogodependències i d'altres trastorns per addiccions com una malaltia comuna, amb repercussions en les esferes biològica, psicològica, social i econòmica de la persona. Pretén, a més, assegurar la coordinació i integració, orgànica i funcional, d'aquestes unitats, amb els recursos assistencials especialitzats d'assistència sanitària i de serveis socials.

Per ordre de 7 de juliol de 1997 de la Conselleria de Sanitat, es concreta la regulació i creació de quinze unitats de conductes addictives en determinades àrees de salut de la Comunitat Valenciana, a les quals se'n va afegir una més en l'àrea de salut número 20 en l'exercici de 1999; està prevista la seua extensió progressiva a totes les àrees de salut.

Coexistent amb les UCA de la Conselleria de Sanitat, estan les UCA que depenen orgànicament dels ajuntaments i de ONG o associacions, autoritzades segons el decret 47/1998, de 15 d'abril, del Govern Valencià, sobre registre i acreditació de centres i serveis d'atenció i prevenció de les drogodependències i d'altres trastorns causats per addiccions. En el citat decret es defineixen els centres, serveis, prestacions bàsiques i requisits mínims exigibles a aquestes unitats assistencials. Segons que assenyala la disposició transitòria tercera de la llei 3/1997, de 16 de juny, de la Generalitat Valenciana, a l'entrada en vigor de la Llei, els serveis i/o centres d'atenció de les drogodependències de les entitats locals quedaran adscrits funcionalment al Servei Valencià de Salut.

6.1.2 Descripció de l'activitat assistencial

Segons la definició del decret 47/1998, de 15 d'abril, del Govern Valencià, les UCA són centres o serveis de tractament ambulatori (desintoxicació i deshabitació) dels trastorns causats per les addiccions, que desenvolupen activitats d'assistència als malalts drogodependents o que patisquen d'altres trastorns per addiccions. Aquest decret exigeix, per a atorgar l'acreditació, que les UCA disposen d'una dotació de personal que, com a mínim, comprega un metge, un psicòleg i un diplomad universitari (ATS/DUE) en infermeria.

Malgrat que els procediments poden variar d'una unitat a una altra, i en funció del tipus de pacient que acudeix al centre, per regla general l'activitat s'inicia amb l'arribada del pacient al centre, on li fan una visita d'acollida, en la qual l'informen sobre les opcions de tractament que pot rebre i sobre els recursos a què pot dirigir-se, si és el cas. A continuació li donen una cita per a fer-ne una avaluació, després de la qual l'equip terapèutic estableix el pla d'intervenció que s'ofereix al pacient, per tal de pactar-ne l'aplicació, amb la finalitat d'aconseguir els objectius establits en funció de les característiques del pacient. Alguns dels procediments i de les tècniques realitzats que consumeixen un major volum de recursos i esforços en les UCA, es detallen a continuació:

- Visites d'acollida,
- avaluació de pacients,
- establiment del pla terapèutic,
- seguiment i avaluació del pla terapèutic,
- revisions mèdiques,
- desintoxicacions domiciliàries,
- tractaments amb metadona,
- controls de consum,
- orientació i assessorament familiar,
- emissió d'informes.

Quant a la tipologia de les UCA, una de les possibles classificacions s'efectua en funció del tipus d'addicció a la qual presten assistència: mixtes, que atenen tota mena d'addiccions; unitats d'alcoholologia (UA), que presten serveis als pacients addictes a l'alcohol; i UCA d'il·legals, que presten serveis a drogodependents de substàncies el consum de les quals no està legalment i socialment institucionalitzat o acceptat. També es poden classificar en funció de l'entitat de la qual depenen, puix que hi ha UCA d'entitats locals, de ONG i de la Conselleria de Sanitat.

A continuació, en el quadre 6.1, detallem, per tipus, el nombre d'UCA existents en l'exercici de 1999.

UNITATS DE CONDUCTES D'ADDICCIÓ DE LA COMUNITAT VALENCIANA EXISTENTS EN 1999			
Tipus s/destinatari	Nombre	Tipus s/dependència orgànica	Nombre
Mixtes	20	Generalitat	16
Il·legals	8	Corporacions locals	13
Alcohol	5	Associacions	4
TOTAL	33	TOTAL	33

Quadre 6.1

Cal assenyalar que el decret 47/1998, de 15 d'abril, del Govern Valencià, sobre registre i acreditació de centres i serveis d'atenció i prevenció de drogodependències i d'altres trastorns per addiccions, exigeix per a les UCA una dotació mínima de personal d'un metge, un psicòleg i un ATS/DUE. Això no obstant, i malgrat que la citada norma exclou de la seua aplicació (art. 2n.) els centres i serveis integrats -funcionalment o orgànica- en el Servei Valencià de Salut i en el sistema públic de serveis socials de la Comunitat Valenciana, no sembla coherent exigir aquests requisits a les entitats privades, mentre hi ha quatre UCA (2 de la Conselleria de Sanitat i 2 d'entitats locals) dependents de l'Administració que no els compleixen (vegeu el quadre 6.3).

6.1.3 Visita a tres UCA

Com a complement necessari de la revisió efectuada, aquesta institució ha visitat tres UCA de la Comunitat Valenciana: una dependent de la Conselleria de Sanitat, una altra dependent d'una entitat local i la tercera dependent d'una ONG. El motiu d'aquestes visites era de verificar i conèixer l'activitat allí desenvolupada i les seues característiques i comentar amb els responsables l'activitat duta a terme en l'exercici de 1999.

De les visites realitzades i de les dades aportades pels responsables de les UCA, es poden extraure les conclusions següents:

- Normalment, l'activitat assistencial desenvolupada absorbeix la totalitat del temps dels treballadors disponibles; raó per la qual l'elaboració de dades i estadístiques sobre l'activitat realitzada es limita a les memòries anuals o trimestrals que han de presentar als centres responsables, però que no inclouen tots els indicadors d'activitat que seria desitjable obtenir en el cas de disposar dels recursos necessaris.
- En dues de les UCA visitades hi ha problemes d'espai disponible, o d'adoneïtat del dit espai per a atenció al públic.

La conclusió fonamental obtinguda d'aquestes visites ha sigut la constatació de la important labor assistencial que realitzen les UCA en relació a la població drogodependent, la qual, com a població afectada per una malaltia, requereix una atenció específica amb característiques pròpies i genera unes necessitats per als equips professionals que presten aqueixa assistència. És per això que s'han d'estudiar amb especial atenció els mitjans de què disposen i els que necessiten (i no disposen) les UCA per a portar a efecte la seua tasca, no sols pel que fa a la vessant assistencial, sinó també quant als recursos necessaris per a elaborar les dades per a quantificar i avaluar la seua activitat.

6.2 Compliment de l'objectiu del PAVDTA sobre dotació i competències de les UCA

6.2.1 Objectiu: Dotació d'unitats de conductes d'addicció (UCA)

Segons la disposició transitòria cinquena de la llei 3/1997, de 16 de juny, de la Generalitat Valenciana, sobre Drogodependències i d'Altres Trastorns per Addiccions, a l'objecte d'assolir una cobertura assistencial de la totalitat de la població en el termini màxim de tres anys des de l'entrada en vigor de la llei (termini que vencia el 19 de juny de 2000), en cada àrea de salut amb població igual o superior a 100.000 habitants haurà d'haver, si més no, una UCA destinada a les drogodependències i d'altres trastorns per addiccions institucionalitzats o simplement acceptats, i una altra UCA destinada a assistir drogodependències no institucionalitzades o il·legals. En aquelles àrees de salut en què la població siga inferior a 100.000 habitants, haurà d'existir, si més no, una UCA per a assistir totes les addiccions considerades en la llei. Aquest objectiu també està considerat en el PAVDTA.

De l'anàlisi efectuada per aquesta Sindicatura sobre la dotació d'aquests centres segons les àrees de salut, es dedueix que no s'ha complert l'objectiu en el termini establert en la disposició transitòria cinquena de la llei 3/1997, ja que a la data d'aquest informe romanien deficitàries -respecte de l'objectiu previst- les àrees que es detallen en el quadre 6.2.

ÀREES DE SALUT DEFICITÀRIES EN DOTACIÓ D'UCA S/OBJECTIU DISP. TRANS. 5ª .LLEI 3/1997		
	Objectiu previst: nombre i tipus ⁽¹⁾ UCA	Dotació real: nombre i tipus UCA
3 Sagunt	1 legals / 1 il·legals	1 mixta
5 Paterna	1 legals / 1 il·legals	1 mixta
6 Manises	1 legals / 1 il·legals	1 mixta
7 Requena	1 mixta	0 (hi ha 1 USM ⁽²⁾)
8 Torrent	1 legals / 1 il·legals	1 mixta
9 Catarroja	1 legals / 1 il·legals	1 mixta ⁽³⁾
10 Alzira	1 legals / 1 il·legals	1 mixta ⁽⁴⁾
12 Dénia	1 legals / 1 il·legals	1 mixta
13 Xàtiva	1 legals / 1 il·legals	1 mixta
16 Alacant	1 legals / 1 il·legals	1 il·legals ⁽⁵⁾
Subotal = 10 àrees (a)	Previst: 19 UCAs	Dotació real: 9 UCA
<p>(1) <u>Legals</u> = UCA que assisteixen drogodependències i d'altres trastorns per addiccions institucionalitzats o socialment acceptats. <u>Il·legals</u> = UCA que assisteixen drogodependències no institucionalitzades o il·legals.</p> <p>(2) USM= Unitat de Salut Mental.</p> <p>(3) Hi ha una UCA d'una ONG (Aprovat).</p> <p>(4) L'UCA de L'Alcúdia (municipal), la tancaren en desembre de 1999. L'UCA d'Alzira (Sanitat) inicià la seua activitat en 10/04/00.</p> <p>(5) Existeix 1 UCA d'il·legals de La Creu Roja.</p>		

Quadre 6.2

Com podem observar en el quadre 6.2, a la data d'aquest informe, del total de vint àrees de salut existents a la Comunitat Valenciana, n'hi ha deu (50%) que tenen un dèficit de dotació conjunt de deu UCA, respecte de l'objectiu previst en la disposició transitòria cinquena de la llei 3/1997.

6.2.2 Objectiu: Transferències de la titularitat de serveis i centres de corporacions locals

Segons la disposició transitòria quarta de la llei 3/1997, el Govern Valencià establirà, amb les corporacions locals que a la data de la dita Llei (juny de 1997) disposen de serveis i/o centres d'atenció a les drogodependències, els convenis necessaris per a transferir-ne la titularitat al Servei Valencià de Salut, en el termini màxim d'un any a partir de l'entrada en vigor de la llei; termini que vencia el 19 de juny de 1998. Aquest objectiu s'ha incomplert pel que fa al termini previst, i segueix incomplert en l'actualitat, ja que encara hi ha dotze UCA de titularitat municipal, de mancomunitats o de

diputacions; cosa que representa el 36% del total d'UCA existents (33 UCA a juny de 2000).

6.3 Anàlisi de la disponibilitat de dades sobre la gestió de les UCA a partir del Sistema Autonòmic Valencià sobre Addiccions (SAVIA), del Sistema d'Avaluació de la Qualitat Assistencial en Drogodependències (SECAD) i de la resta d'unitats de la Direcció General de Drogodependències (DGD)

En el cas de la prestació d'assistència a drogodependents per part de les UCA, existeix una competència compartida en l'exercici de 1999 entre diverses administracions (entitats locals i Generalitat Valenciana), o departaments distints d'una mateixa administració, i també hi ha determinades entitats privades sense fins de lucre que intervenen en la prestació d'aquests serveis.

En aquest àmbit és fonamental (i el mateix PAVDTA ho assenyala com d'*"absoluta preferència"*) el principi de coordinació institucional, en els marcs de competències vigents. Quant a això, la llei 3/1997 citada crea, amb aqueix objectiu, entre altres, la figura del Comissionat del Govern Valencià en matèria de drogodependències, com un òrgan unipersonal d'assessorament, coordinació i control de les actuacions.

Tanmateix, s'ha observat que la DGD -sobre la qual recauen les competències del Comissionat- no ha recaptat tota la informació necessària per a avaluar l'economia, eficiència i eficàcia de les UCA. En concret, la DGD no disposava de la informació relativa als costos de les UCA dependents de la Conselleria de Sanitat per als exercicis de 1998 i 1999; informació que hagué de sol·licitar aquesta Sindicatura a la dita Conselleria. Quant a les UCA dependents dels ajuntaments i ONG, la informació sol·licitada relativa als costos no estava disponible i, encara que ha sigut elaborada a petició de la Sindicatura, ens la van facilitar de forma tardana i incompleta i solament per a l'any 1999; cosa que ha significat una limitació per a la nostra revisió de la gestió de les UCA amb criteris d'economia, eficiència i eficàcia.

Quant a l'existència de dades sobre l'activitat assistencial de les UCA, cal assenyalar que el PAVDTA, en l'àrea dedicada a l'avaluació, estableix com un dels objectius específics *"Avaluar l'assistència sanitària prestada a la població drogodependent o que presente uns altres trastorns per addiccions, en termes de volum d'assistència, taxes de retenció i abstinència i percepció de la qualitat assistencial per part de l'usuari"*. Per aconseguir els objectius, s'estableix, entre altres activitats, la implementació del Sistema Autonòmic Valencià d'Informació sobre Addiccions (SAVIA) i el Sistema d'Avaluació de la Qualitat Assistencial en Drogodependències (SAQAD) durant tota la vigència del Pla Autonòmic. Tanmateix, per als exercicis de 1998 i 1999, l'única informació disponible a partir d'aquests sistemes sobre l'activitat assistencial de les UCA, ha sigut la dada sobre casos nous notificats en l'exercici, obtinguda de les dades trameses des de les diferents UCA de la Comunitat en forma de formularis predissenyats pel SAQAD.

Cal assenyalar que, en la majoria dels casos, la informació facilitada pel SAQAD sobre nous casos notificats no coincideix amb la informació facilitada per les mateixes UCA

en llurs memòries anuals; cosa que posa de manifest discrepàncies en els criteris de comptabilitat dels nous casos.

En la DGD no disposaven, per tant, d'informació suficient sobre l'activitat de les UCA en els exercicis de 1998 i 1999, ni sobre les prestacions realitzades per aquestes, ni sobre els costos incorreguts en la prestació dels serveis, o bé aquesta informació no va ser facilitada a l'equip d'auditoria durant el treball de camp de la fiscalització realitzada.

Això no obstant, la DGD, en al·legacions, ens ha facilitat informació addicional a la facilitada durant la fiscalització, sobre la qual hem d'assenyalar el següent:

- Una part de la informació que vam sol·licitar, relativa al personal de les UCA de la Conselleria de Sanitat, no ens va ser facilitada per la DGD; calgué, doncs, demanar-la a la Conselleria de Sanitat, i fou aquesta qui ens va proporcionar les dades. Tanmateix, les dades presentades per la DGD en al·legacions, no coincideixen en tots els casos amb les facilitades per la Conselleria de Sanitat.
- Quant a les dades relatives al personal de les UCA d'entitats locals i ONG, en al·legacions ens han facilitat una informació diferent de la proporcionada durant la fiscalització; però ni la facilitada en al·legacions, ni l'aportada durant el treball de camp, ha completat tota la informació sol·licitada.
- La DGD també ens ha aportat en al·legacions informació individualitzada de les UCA i d'altres centres, que inclou dades sobre la seua activitat i costos en l'exercici de 1999 que discrepen de les dades facilitades durant la fiscalització.

En relació a aquesta informació, cal assenyalar que no l'hem tinguda en compte en les anàlisis realitzades -i que comentem en el present i en posteriors apartats-, en uns casos per la inconsistència respecte a la informació oferida per altres departaments o respecte a la facilitada per la mateixa DGD durant la fiscalització, i en altres casos per la extemporaneïtat amb què ens l'han facilitada. Això no obstant, l'equip actual de la DGD manifestava, en al·legacions, el seu desig que en l'informe es deixés constatació de la informació facilitada; hi donava -entre altres- els arguments següents: *"En conseqüència, lamentant i acceptant plenament les crítiques a la falta d'informació aportada al seu dia, aquest centre directiu sol·licita que quede constatació en l'informe final de la Sindicatura de la correcció realitzada..."*.

Aquestes qüestions posen de manifest una situació no desitjable, pel que fa a la informació disponible sobre els serveis prestats per aquests recursos assistencials que són les UCA, i que són responsabilitat de la DGD. Quant a això, i a pesar de la dificultat que ha tingut aquesta institució per a obtenir i homogeneïtzar la informació, farem les recomanacions següents:

- La DGD ha d'exercir les seues competències en la coordinació dels òrgans i administracions involucrats en la lluita contra les drogodependències. Aquest centre directiu ha de disposar de tota la informació sobre activitats i costos relacionats amb l'objectiu, tant si l'activitat es realitza per iniciativa privada, com

per mitjà d'associacions finançades per la Generalitat o per altres administracions.

- La DGD ha de definir amb claredat els paràmetres i/o la informació que han de subministrar les UCA per avaluar la qualitat assistencial dels serveis prestats per aquestes unitats, de forma que s'hi mesuren -en tots els casos i de forma homogènia- els mateixos factors de prestació de servei o de recursos consumits. Seria desitjable que els valors que s'han de mesurar siguin consensuats amb una representació dels responsables de les diferents UCA.

Igualment, els responsables del programa han de fixar els objectius que s'hagen de complir en relació a l'activitat realitzada per les unitats assistencials, d'acord amb les dades disponibles o que es puguin obtenir en un període. Així mateix, cal definir uns indicadors -igualment consensuats, en tant com siga possible- que permeten obtenir dades sobre el nivell d'economia, eficiència i eficàcia en la gestió dels recursos assignats.

En aquest sentit, és convenient instrumentar les mesures oportunes per a facilitar la transmissió de la informació des de les unitats assistencials a la DGD, tot facilitant a aquestes unitats -que ja es troben en moltes ocasions sobrecarregades amb l'habitual treball assistencial- l'elaboració de la informació requerida. Quant a això, proposem a títol indicatiu les recomanacions següents:

- És necessari simplificar al màxim la informació que s'ha de sol·licitar a les unitats assistencials i requerir solament la informació que vaja a ser utilitzada i processada.
 - Elaborar un pla d'actuació per a dotar les unitats assistencials de mitjans i aplicacions informàtiques. Aquest pla permetrà subministrar la informació estadística amb el menor cost de temps i esforç possible per al personal d'aqueixes unitats, a més d'utilitzar els recursos telemàtics actualment disponibles que garantisquen l'homogeneïtat de la informació. Seria convenient que les aplicacions informàtiques utilitzades per a processar la informació dels expedients mèdics, facilitessin la informació requerida per a elaborar estadístiques i fer-ne l'avaluació, sense necessitat d'afegir-hi dades addicionals, i garantint en tot cas la confidencialitat dels expedients.
- La informació obtinguda per la DGD sobre l'activitat realitzada per les unitats assistencials, ha de ser tractada amb els mitjans i les aplicacions informàtiques adequats, que permeten avaluar el grau de compliment dels objectius prevists i elaborar indicadors sobre economia, eficiència i eficàcia. A aqueix efecte, s'han de desenvolupar els instruments prevists en el PAVDTA i, per tant, dotar dels mitjans necessaris no solament les unitats responsables del seu desenvolupament en la DGD, sinó també -tal com hem indicat anteriorment- les unitats emissores de la informació.

6.4 Indicadors d'economia, eficiència i eficàcia de les UCA

Les qüestions posades de manifest en l'apartat anterior, evidencien limitacions importants per a poder realitzar una auditoria amb criteris d'economia, eficiència i eficàcia. Això es deu sobretot a l'escassetat de dades relatives als resultats i a la quantificació de l'activitat assistencial realitzada per les UCA; així com per la inexistència de dades sobre costos i recursos utilitzats per algunes d'aquestes unitats en l'exercici de 1999, i per la inexistència de dades d'aquest tipus sobre les UCA d'ajuntaments i associacions per a l'exercici de 1998.

Això no obstant, i com a aspecte positiu i destacable, hem de fer referència als objectius establits i als indicadors definits en l'àrea d'assistència sanitària del PAVDTA, alguns dels quals afecten la gestió que han de realitzar les UCA; segons que detallem a continuació.

A l'objecte d'analitzar la gestió, hem elaborat -amb les dades disponibles- el quadre 6.3, on es detalla la informació sobre població atesa i sobre els diferents elements de cost i volum de gestió per a cada una de les trenta-tres UCA de la Comunitat Valenciana (amb l'excepció d'aquelles dades no disponibles).

En el quadre 6.4 es mostren els valors dels indicadors d'economia, eficiència i eficàcia elaborats per aquesta Sindicatura, referits a la gestió de les UCA en l'exercici de 1999 i que comentem en els apartats següents.

Per avaluar l'eficàcia, eficiència i economia de les unitats de gestió pública, com són les UCA, és necessari comptar amb uns objectius fixats per aqueixes unitats, degudament quantificats; així com definir indicadors que siguen representatius del nivell d'assoliment dels objectius, del nivell d'eficiència i de l'economia en la gestió. En la majoria dels casos, és necessari, a més, analitzar en profunditat els resultats posats de manifest per aqueixos indicadors, juntament amb la situació i l'activitat real de la unitat de gestió que s'avalua, ja que poden existir desviacions pel que fa als valors normals dels indicadors que tinguen una explicació lògica (per exemple, que s'haja iniciat l'activitat d'una unitat al final de l'exercici objecte d'anàlisi).

Informació de les Unitats de Conductes d'Addicció de la Comunitat Valenciana

DENOMINACIÓ UCA	TIPUS	ÀREA SALUT		POBLACIÓ POTENCIAL (a) (1)	POBLACIÓ PREVALENT (b) (2)=(1)*%Preval.	N. PACIENTS NOUS 98 (3)	N. PACIENTS NOUS 99 (4)	PERSONAL UCA					DESPESES (milers ptes.)			
		Localitz.	Cobertura					METG. (5)	PSIC. (6)	ATS (7)	ALTR. (8)	TOTAL (9)=(5)+(6)+(7)+(8)	PERS. (10)	FUNC. (11)	TOTAL (12)=(10)+(11)	M² (13)
UCA CASTELLÓ	MIXTA	2	2	120.218	22.481	247	290	1	2	1		4	21.724	370	22.094	165,8
UCA SAGUNT	MIXTA	3	3	126.571	23.669	143	278	1	1	1	1	4	16.849	500	17.349	321
UCA PATERNA	MIXTA	5	5	237.295	44.374	336	416	1	1	1		3	16.417	4.610	21.027	52
UA VALÈNCIA	ALCOHOL	4	4 / 6 / 9	901.712	40.577	461	420	1	2			3	17.703	884	18.587	81
UCA CATARROJA	MIXTA	9	9	80.340	15.024	378	354	1	2	1		4	20.512	2.556	23.068	98,3
UCA GANDIA	IL-LEGAL	11	11	142.078	20.175	171	246	1	1	1		3	16.334	468	16.802	293,8
UCA DÈNIA	MIXTA	12	12	127.791	23.897	191	186	1	1	1		3	16.334	739	17.073	40
UCA XÀTIVA	MIXTA	13	13	180.995	33.846	210	361	1	1	1		3	15.706	2.695	18.401	92
UCA ALCOI	IL-LEGAL	14	14	130.273	18.499	147	95	1	1	1		3	16.151	3.834	19.985	96
UA ALCOI	ALCOHOL	14	14	130.273	5.862	129	252	1	2		1	4	15.519	326	15.845	100
UCA ALACANT	IL-LEGAL	18	16 / 18	124.650	17.700	200	342	1	2	1		4	19.655	2.428	22.083	110
UA ALACANT	ALCOHOL	18	16 / 18	373.951	16.828	289	243	1	2			3	15.611	37	15.648	90
UCA ORIHUELA	MIXTA	20	20	102.212	19.114	200	423	1	1	1		3	12.565	4.061	16.626	177,3
UCA ELX	IL-LEGAL	19	19	232.659	33.038	211	206	1		1		2	8.457	2.139	10.596	278,5
UA ELX	ALCOHOL	19	19	232.659	10.470	242	232	1	1			2	9.431	476	9.907	225
UCA TORREVIEJA	MIXTA	20	20	102.212	19.114	68	68									
TOTAL UCA SANITAT				** 1.707.294	364.668	3.555	4.412	15	20	11	2	48	238.968	26.123	265.091	2.220,7
UCA VINARÒS	MIXTA	1	1	33.835	6.327	101	165	1	1	1		3	10.387		10.387	
UCA VALL D'UIXÓ	MIXTA	2	2	120.218	22.481	138	170	1	1	1		3	15.907	263	16.170	
UCA MASSAMAGRELL	MIXTA	4	4	95.801	17.915	190	158	1	1	1	1	4	13.715		13.715	
UCA VALÈNCIA	IL-LEGAL	4	4 / 6 / 9	273.791	38.878	595	772	2	4	1	2	9	40.756	3.813	44.569	
UCA MANISES	MIXTA	6	6 / 7	147.097	27.507	227	239	1	1			2	10.666		10.666	
UCA TORRENT	MIXTA	8	8	328.477	61.425	239	360						0		0	
UA GANDIA	ALCOHOL	11	11	142.078	6.394	253	254	1	1	1		3	9.599	75	9.674	
UCA VILA-JIOSA	MIXTA	15	15	59.987	11.218	129	78	1	1	1	3	6	0		0	
UCA BENIDORM	MIXTA	15	15	59.987	11.218	259	229		1	1		2	12.885	2.300	15.185	
UCA ALACANT	IL-LEGAL	16	16 / 18	124.650	17.700	287	181	1	2	1		4	15.460	889	16.349	
UCA VIL·LENA	MIXTA	17	17	95.344	17.829	98	86	1	1	1		3	10.843	1.330	12.173	
UCA ELDA	MIXTA	17	17	95.344	17.829	249	261	1	1	1	2	5	17.119	3.608	20.727	
UCA L'ALCÚDIA *	MIXTA	10	10	234.847	43.916	55	86								0	
TOTAL UCA CCLL				** 1.669.378	300.637	2.820	3.039	11	15	10	8	44	157.337	12.278	169.615	
UCA C. ROJA VALÈNCIA	MIXTA	4	4 / 6 / 9	273.791	51.199	245	147	1	1	1	2	5	0		0	262
UCA C. ROJA CASTELLÓ	IL-LEGAL	2	1 / 2	154.053	21.876	248	142						0		0	
UCA APROVAT	MIXTA	9	9	80.340	15.024	159	165	1	1	1		3	8.685	1.342	10.027	
UCA C ROJA ALACANT	IL-LEGAL	16	16 / 18	124.650	17.700	190	71						0		0	
TOTAL UCA ONG				632.834	105.799	842	525	2	2	2	2	8	8.685	1.342	10.027	262
TOTAL UCA				4.009.506	771.104	7.217	7.976	28	37	23	12	100	404.990	39.743	444.733	2.482,7
D'ALTRES CENTRES						1.529	1.270									
TOTAL UCA I CENTRES				4.009.506	771.104	8.746	9.246	28	37	23	12	100	404.990	39.743	444.733	2.482,7

(a) Corresponen la població de 1996 (últim any disponible) de les àrees de salut que cobreix l'UCA dividit pel nombre d'UCA en les àrees, llevat de les UA que abasten tota la seuuaera
 (b) Població amb algun tipus d'addicció s/percentatge prevalença a la Comunitat Valenciana en 1998, contingut en el PAVDTA (18,7% per a les UCA mixtes, 14,2% per a UCA d'il-legals i 4,5% per a UA

*Desapareix en desembre 99

** No suma les poblacions de UA per a no duplicar població

UCA amb dades de cost total 26
 Cost mitjà total 17.105,1

Quadre 6.3

INDICADORS UCA COMUNITAT VALENCIANA										
DENOMINACIÓ UCA	EFICÀCIA			EFICIÈNCIA				ECONOMIA		
	Cobertura demanda potencial (14)= (4)/(2)*100	% Increment Casos nous 99/98 (15)= (4)-(3)/(3)*100	Espai atenció (16)= (13)/(9)	Cost/ Pacient (17)= (12)/(4)	Pacient/ nombre personal (18)= (4)/(9)	Pacient/ n. metges (19)= (4)/(5)	Desp. fun./ pacient (20)= (11)/(4)	Cost pers./ n. personal (21)= (10)/(9)	Cost total/ cost total mitjà (22)= (12)/CTM	Cost pers./ cost mitjà personal (23)= (10)/CMP
UCA Castelló	1,3	17,4	41,5	76,2	72,5	290,0	1,3	5.431,0	1,3	1,4
UCA Sagunt	1,2	94,4	80,3	62,4	69,5	278,0	1,8	4.212,3	1,0	1,1
UCA Paterna	0,9	23,8	17,3	50,5	138,7	416,0	11,1	5.472,3	1,2	1,1
UA València	1,0	-8,9	27,0	44,3	140,0	420,0	2,1	5.901,0	1,1	1,1
UCA Catarroja	2,4	-6,3	24,6	65,2	88,5	354,0	7,2	5.128,0	1,3	1,3
UCA Gandia	1,2	43,9	97,9	68,3	82,0	246,0	1,9	5.444,7	1,0	1,0
UCA Dénia	0,8	-2,6	13,3	91,8	62,0	186,0	4,0	5.444,7	1,0	1,0
UCA Xàtiva	1,1	71,9	30,7	51,0	120,3	361,0	7,5	5.235,3	1,1	1,0
UCA Alcoi	0,5	-35,4	32,0	210,4	31,7	95,0	40,4	5.383,7	1,2	1,0
UA Alcoi	4,3	95,3	25,0	62,9	63,0	252,0	1,3	3.879,8	0,9	1,0
UCA Alacant	1,9	71,0	27,5	64,6	85,5	342,0	7,1	4.913,8	1,3	1,3
UA Alacant	1,4	-15,9	30,0	64,4	81,0	243,0	0,2	5.203,7	0,9	1,0
UCA Orihuela	2,2	111,5	59,1	39,3	141,0	423,0	9,6	4.188,3	1,0	0,8
UCA Elx	0,6	-2,4	139,3	51,4	103,0	206,0	10,4	4.228,5	0,6	0,5
UA Elx	2,2	-4,1	112,5	42,7	116,0	232,0	2,1	4.715,5	0,6	0,6
UCA Torreveieja	0,4	-	-	0,0	-	-	0,0	-	0,0	0,0
Total UCA Sanitat	1,2	24,1	46,3	60,1	91,9	294,1	5,9	4.978,5	-	-
UCA Vinaròs	2,6	63,4	(1) 0,0	63,0	55,0	165,0	0,0	3.462,3	0,6	0,7
UCA Vall d'Uixó	0,8	23,2	0,0	95,1	56,7	170,0	1,5	5.302,3	0,9	1,0
UCA Massamagrell	0,9	-16,8	0,0	86,8	39,5	158,0	0,0	3.428,8	0,8	0,9
UCA València	2,0	29,7	0,0	57,7	85,8	386,0	4,9	4.528,4	2,6	2,6
UCA Manises	0,9	5,3	0,0	44,6	119,5	239,0	0,0	5.333,0	0,6	0,7
UCA Torrent	0,6	50,6	-	0,0	-	-	0,0	-	0,0	0,0
UA Gandia	4,0	0,4	0,0	38,1	84,7	254,0	0,3	3.199,7	0,6	0,6
UCA Vila Joiosa	0,7	-39,5	0,0	0,0	13,0	78,0	0,0	0,0	0,0	0,0
UCA Benidorm	2,0	-11,6	0,0	66,3	114,5	-	10,0	6.442,5	0,9	0,8
UCA Alacant	1,0	-36,9	0,0	90,3	45,3	181,0	4,9	3.865,0	1,0	1,0
UCA Villena	0,5	-12,2	0,0	141,5	28,7	86,0	15,5	3.614,3	0,7	0,7
UCA Elda	1,5	4,8	0,0	79,4	52,2	261,0	13,8	3.423,8	1,2	1,1
UCA l'Alcúdia	0,2	56,4	-	0,0	-	-	0,0	-	0,0	0,0
Total UCA CCLL	1,0	7,8	0,0	55,8	69,1	276,3	4,0	3.575,8	-	-
UCA C.R. València	0,3	-40,0	52,4	0,0	29,4	147,0	0,0	0,0	0,0	0,0
UCA C.R. Castelló	0,6	-42,7	-	0,0	-	-	0,0	-	0,0	0,0
UCA Aprofitat	1,1	3,8	(1) 0,0	60,8	55,0	165,0	8,1	2.895,0	0,6	0,6
UCA C.R. Alacant	0,4	-62,6	-	0,0	-	-	0,0	-	0,0	0,0
Total UCA ONG	0,5	-37,6	32,8	19,1	65,6	262,5	2,6	1.085,6	-	-
Total UCA	1,0	10,5	24,8	55,8	79,8	284,9	5,0	4.049,9	-	-
Total UCA i centres	1,2	5,7	24,8	48,1	92,5	330,2	4,3	4.049,9	-	-

(1) Dades no disponibles.

Quadre 6.4

6.4.1 Eficàcia en la gestió

Els indicadors d'eficàcia posen en relació els resultats previstos o els objectius fixats, amb els realment obtinguts.

Els annexos al pressupost de 1999 de la Generalitat Valenciana detallen per al programa 313.20, "Drogodependències i d'altres addiccions", els objectius que s'han de complir en la seua gestió i, entre aquests, els corresponents a l'activitat que han de desenvolupar les UCA. Aquests objectius, però, s'hi descriuen de forma genèrica, sense quantificar; cosa que limita la possibilitat d'analitzar-ne l'eficàcia.

El PAVDTA fixa amb major detall els objectius en matèria de drogodependències, alhora que n'efectua la planificació a mitjà termini per a la seua consecució. Els objectius establits en aquest Pla per a les UCA són els següents:

- Objectiu 1.- Oferir assistència sanitària ambulatoria en totes les àrees de salut de la Comunitat Valenciana.
- Objectiu 2.- Establir la dependència orgànica i funcional de totes les UCA públiques existents de la Conselleria de Sanitat de la Generalitat Valenciana.
- Objectiu 3.- Incrementar l'accés als programes de manteniment amb agonistes opiàcics.
- Objectiu 4.- Oferir una resposta assistencial adequada als afectats per ludopaties.
- Objectiu 5.- Incrementar en un 15% les taxes de retenció i abstinència a dotze mesos en els tractaments de les dependències a l'heroïna, cocaïna i alcohol.
- Objectiu 6.- Incrementar en una mitjana del 10% anual el nombre total de nous casos atesos per les UCA.

Els objectius 1 i 2 constitueixen objectius en relació a les UCA, però que no depenen de l'activitat o la gestió d'aquestes unitats assistencials. El seu nivell de compliment, l'hem comentat en l'apartat 6.2 anterior.

L'objectiu 3 fa referència a l'increment de l'accés als programes amb agonistes opiàcics; increment que no s'hi quantifica.

Quant a això, i segons les dades facilitades per la DGD, el nivell d'atenció a drogodependents per mitjà del programa de manteniment amb metadona ha augmentat de manera significativa en els últims exercicis; s'hi han obtingut així uns percentatges d'increment molt importants, que raonablement fan pensar en un adequat nivell de compliment de l'objectiu global; tal i com s'observa en el quadre 6.5. Hom no disposa, però, de les dades individualitzades tractades informàticament per a fer l'anàlisi individualitzat per UCA.

PROGRAMA DE MANTENIMENT AMB METADONA		
Any	Nombre pacients	% increment
1995	1.935	-
1997	3.460	79
1999	4.557	32

Quadre 6.5

L'objectiu 4 està fixat com un objectiu genèric, sense quantificar: *"oferir una resposta assistencial adequada als afectats per ludopaties"*.

Segons fonts de la DGD, totes les UCA atenen els casos de tractament de ludopaties que hom els sol·licita.

Objectiu 5.- Indicadors de taxes de retenció en tractament i taxa d'abstinència

El coneixement de la realitat assistencial exigeix disposar de dades relatives a l'eficàcia i eficiència de l'atenció prestada als pacients atesos. Per avaluar aquests aspectes, la Sindicatura considera adequats els indicadors que descrivim a continuació, els quals s'han d'obtenir a partir de l'estudi específic de casos tractats.

- Taxa de retenció en tractament, que es pot mesurar pel percentatge de pacients que no han abandonat el tractament durant el temps avaluat.
- Taxa d'abstinència, que fa referència al percentatge de casos atesos que han mantingut una abstinència continuada durant el temps avaluat.

En el PAVDTA consta el resultat del primer estudi autonòmic efectuat en aqueix sentit i referit als mesos d'abril i maig de 1997. Això no obstant, i malgrat comptar amb els mecanismes apropiats -que comentem a continuació-, la DGD no ha obtingut aqueixos indicadors referits als últims exercicis.

- Es va trametre a les UCA un qüestionari, en el qual es recollien dades que podien servir per a elaborar aquests indicadors en una mostra de pacients tractats. Tanmateix, encara no s'han processat les dades obtingudes i, en conseqüència, hom no ha informat els responsables d'aquests centres sobre els resultats comparatius; la qual cosa ha fet que hagen perdut motivació per a elaborar el qüestionari.
- Quant als centres que encara són de titularitat municipal o de ONG i que són finançats per la Generalitat Valenciana, i sent un requisit obligatori la presentació d'una memòria anual dels resultats del funcionament del centre,

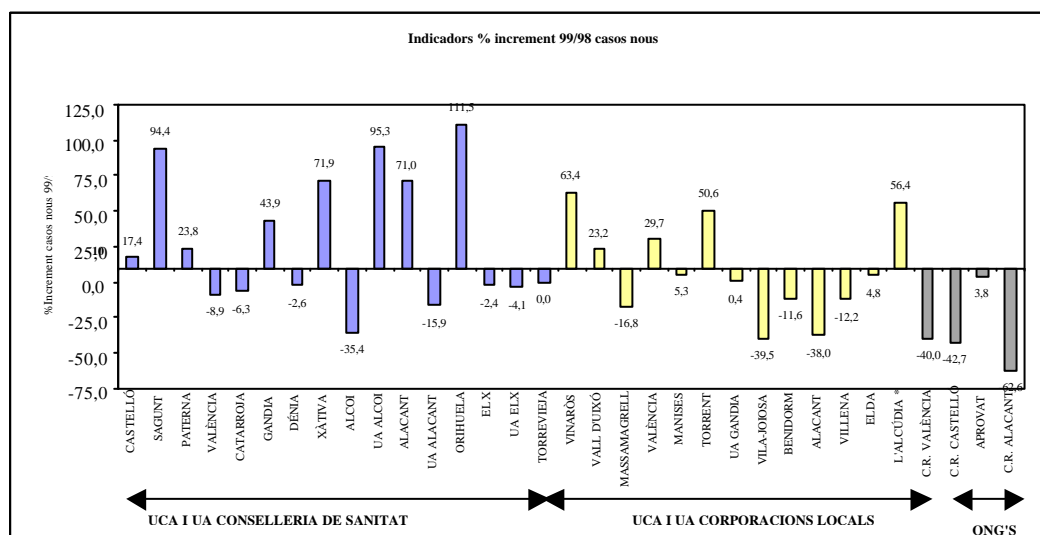
aquesta memòria no ha sigut estandarditzada a l'objecte d'homogeneïtzar les dades i la informació continguda en les memòries rebudes no ha sigut tractada.

En aquest sentit, el PAVDTA estableix com a objectiu específic el d'incrementar en un 15% les taxes de retenció i d'abstinència a dotze mesos en els tractaments de les dependències a l'heroïna, cocaïna i alcohol; objectiu que no ha pogut ser comprovat per falta d'informació.

L'objectiu 6 està definit i quantificat: incrementar en una mitjana del 10% anual el nombre total de nous casos atesos per les UCA. Segons que es desprèn del quadre 6.4, l'increment del nombre d'atèsos per les UCA ha augmentat en un 10,5%; cosa que demostra el compliment de l'objectiu.

Això no obstant, a més de les UCA existeixen unes altres entitats, sobretot associacions, que presten assistència a drogodependents i que el SAQAD comptabilitza. El nombre de pacients nous tractats per aquestes entitats va ser, en l'exercici de 1999, de 1.270. Tenint en compte l'activitat d'aquestes entitats, el percentatge total d'increment de nous casos de l'exercici de 1999, respecte a 1998, és d'un 5,7%. Aquesta evolució ens indica que una part de la demanda que era atesa en 1998 per unes altres entitats, està sent absorbida parcialment per la xarxa d'assistència sanitària pública de la Generalitat Valenciana; cosa que es considera positiva per l'increment de la qualitat assistencial que això pot implicar.

En relació a aquest indicador, en el quadre 6.4 (columna 15) es detalla el percentatge de casos nous en 1999/1998, on s'observa la variació de noves demandes de tractament en 1999 respecte a 1998, per a cada una de les UCA de la Comunitat Valenciana. Aquesta informació es representa gràficament en el quadre 6.6.



Quadre 6.6

La variabilitat en l'indicador sobre l'increment de casos nous és molt alta d'unes UCA a unes altres. La unitat que més incrementa la seua activitat d'acord amb aqueix indicador és l'UCA mixta d'Orihuela, que té un increment del 111,5%, respecte a 1998. A continuació es situa la UA d'Alcoi, amb un increment del 95,3%.

Les que més disminueixen la seua activitat -sobre la base d'aquest indicador- en 1999 respecte de 1998, són les UCA de la Creu Roja d'Alacant, Castelló i València, amb valors de l'indicador de -62,6%, -42,7% i -40,0%, respectivament.

Segons que s'observa en els quadres 6.4 i 6.6, l'indicador de variació en el nombre de casos nous mostra una tendència a l'augment de casos en les UCA que depenen de la Conselleria de Sanitat, amb un increment mitjà del 24,1%; un increment menys pronunciat en les UCA que depenen de les entitats locals, amb una mitjana del 7,8%, i una disminució important de les UCA de ONG, amb una mitjana del -37,6%.

En el PAVDTA no s'han definit més objectius sobre l'activitat de les UCA i, com que no hi ha dades disponibles sobre els indicadors allí definits de "taxa de retenció a dotze mesos", "abstinència a dotze mesos", "nombre d'actes terapèutics realitzats", ni s'han efectuat enquestes sobre el grau de satisfacció dels usuaris, no podem fer valoracions addicionals sobre eficàcia sense introduir-hi nous indicadors. Malgrat considerar aquests indicadors com a idonis per a valorar l'eficàcia de les UCA, i recomanar-ne l'obtenció efectiva, aquesta Sindicatura ha elaborat dos indicadors addicionals, que podrien ser usats en el futur per a valorar l'eficàcia en la consecució d'objectius si aquests es fixen sobre els paràmetres proposats:

- Indicador de cobertura de demanda potencial (columna 14 del quadre 6.4)

Com que un dels indicadors del nivell d'incidència de les drogues o dels trastorns per addiccions en la societat, el constitueixen les prevalences (percentatge de població, sobre el total, afectat per un trastorn per addicció), un possible objectiu per a les UCA consisteix a atendre un nombre significatiu de la població amb problemes de trastorns d'aqueixa mena en l'àrea de cobertura que li correspon a cada UCA; àrea que en principi es correspondria amb l'àrea de salut en què s'ubica, però que pot abastar diverses àrees o compartir-la amb unes altres UCA.

L'indicador es defineix de la forma següent:

"Nombre de casos tractats en l'exercici en la UCA/població afectada per algun trastorn per addicció en l'àrea de la UCA".

· Nombre de casos totals tractats. Com que en el SAQAD no disposen d'aquesta dada, hem utilitzat el nombre de casos nous.

· Població afectada per algun trastorn per addicció. Ho hem calculat multiplicant la població corresponent a l'àrea d'acció de l'UCA pel percentatge de prevalença definit en el PAVDTA en l'exercici de 1998: 18,7% per a UCA que tracten totes

les addiccions (mixtes), 4,5% per a UCA d'alcohol i 14,2% per a UCA que solament tracten addiccions a drogues no institucionalitzades o il·legals.

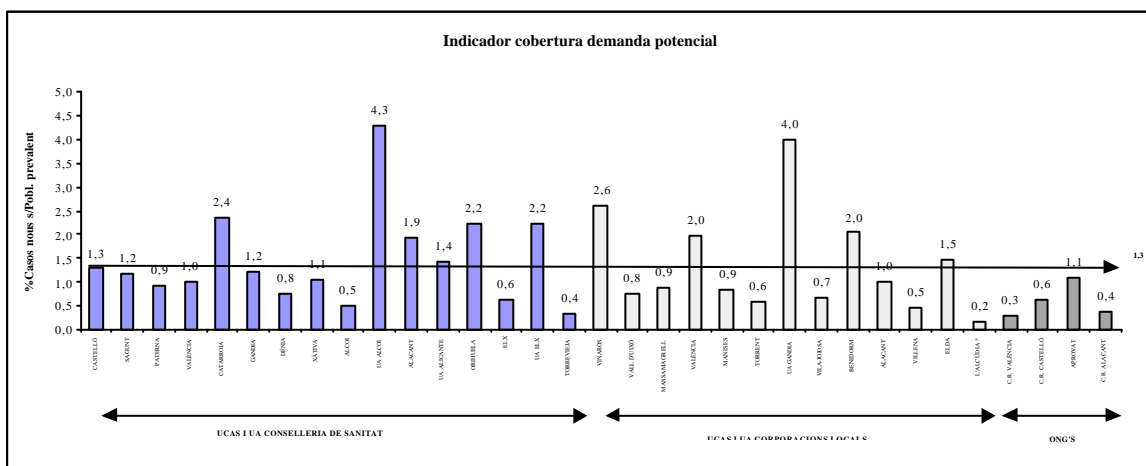
L'indicador es detalla en la columna 14 del quadre 6.4 i en el quadre 6.7. No comentem els valors obtinguts d'aquest indicador, perquè la DGD hi ha efectuat objeccions (entenem que esmenables en el futur), que compartim plenament i que expliquem tot seguit:

- Els percentatges de prevalences que figuren en el PAVDTA corresponen al total de la Comunitat Valenciana i no a les respectives àrees de les UCA; cosa que distorsiona la demanda potencial real de cada UCA en concret.

- El nombre de casos nous no reflecteix els casos que, provinents d'anys anteriors, s'han continuat tractant durant l'exercici en cada una de les UCA.

- És difícil diferenciar les àrees d'activitat o competència de cada una de les UCA.

A pesar de les limitacions esmentades, aquesta Sindicatura considera rellevant elaborar indicadors que relacionen el volum d'atencions amb la població afectada per algun tipus d'addicció; raó per la qual recomanem que, una vegada obtingudes dades fiables per al càlcul, s'hi establisquen i definisquen indicadors d'aquest tipus i els seus valors objectius.



Quadre 6.7

- Indicador de disponibilitat d'espai (columna 16 del quadre 6.4)

Aquest constituïria un indicador de qualitat assistencial, perquè mostra la disponibilitat d'espai per al personal que ha d'atendre els pacients; qualitat que pot constituir un objectiu dels gestors.

L'indicador es defineix:

"Metre quadrat d'espai disponible en la UCA/nombre de treballadors UCA".

Com podem observar en el quadre 6.4 (columna 16), la disponibilitat d'espai per treballador varia des de valors superiors als 100 m en les UCA d'Elx, fins als 13,3 m de l'UCA de Dénia. En el cas de l'UCA de Dénia i d'aquelles que estiguen en una situació similar, caldria estudiar-hi solucions, ja que, per a una activitat assistencial, el nombre de metres disponibles sembla clarament insuficient. No hi havia disponibles dades sobre les UCA que depenen de les entitats locals i de ONG, llevat d'una en aquest últim cas.

6.4.2 Indicadors d'eficiència

L'eficiència s'obté quan el servei es presta amb la millor relació possible entre el volum de recursos utilitzats i el volum i la qualitat dels serveis prestats. En el cas de les UCA, l'únic valor de resultats de l'activitat duta a terme disponible per a elaborar indicadors, és el nombre de pacients nous en l'exercici. Com a recursos utilitzats per aquestes unitats, tenim els recursos humans i el volum de despeses de funcionament. Les dades d'aquests valors es reflecteixen en el quadre 6.3 per a cada una de les unitats de les quals ens han facilitat dades.

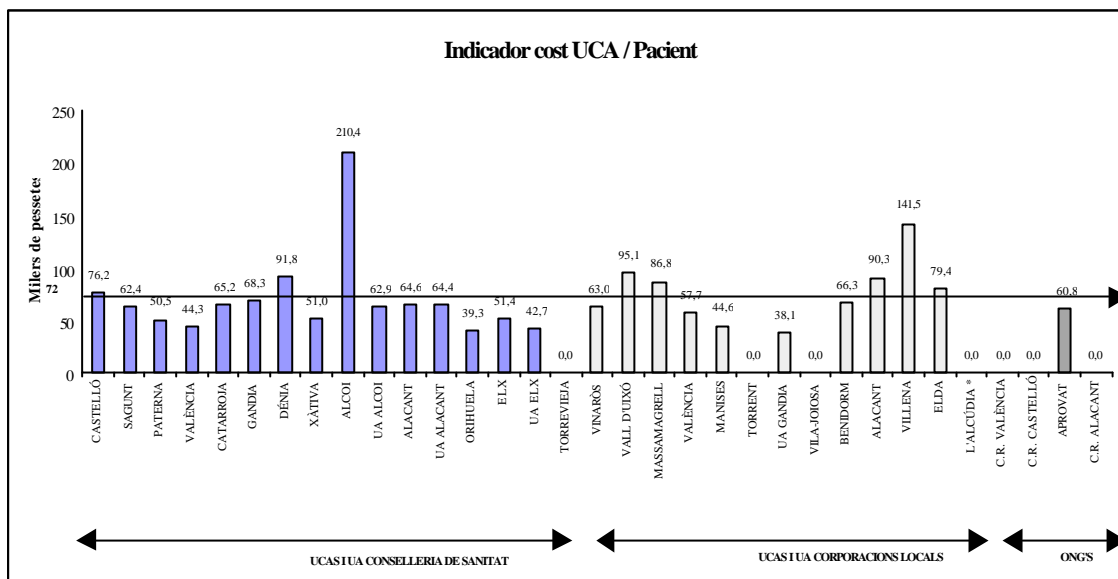
D'acord amb les dades disponibles, aquesta Sindicatura ha elaborat quatre indicadors d'eficiència, que es detallen en el quadre 6.4 (columnes 17 a 20), dels quals comentem a continuació els més significatius.

- Indicador de cost per pacient

Valor de l'indicador: *"Cost total UCA/nombre de pacients nous"*.

Aquest indicador reflecteix el valor que resulta de repartir el cost total de cada UCA entre el nombre de pacients nous tractats en l'exercici. Encara que no es pot dir que reflecteix el cost de cada pacient nou, perquè hi ha recursos que han sigut utilitzats per a donar servei a pacients que continuen tractaments d'exercicis anteriors, aquest indicador sí que és vàlid per a realitzar una aproximació a l'eficiència relativa, entre diferents UCA. Això no obstant, cal assenyalar la limitació -ja comentada- que comporta el fet que no ens hagen facilitat dades de costs per a algunes UCA i que per a unes altres ens els hagen facilitats de forma parcial.

En els quadres 6.4 (columna 17) i 6.8, es mostren els valors d'aquest indicador per a cada una de les UCA. Segons que s'hi observa, les UCA amb millors valors de l'indicador són les d'Orihuela i la UA de Gandia, que mostren un cost per pacient nou que es situa al voltant de 39 milers de pessetes. Tanmateix, en l'UCA d'Alcoi l'indicador assoleix un valor de 210 milers de pessetes per pacient nou, i en la de Villena, de 141 milers de pessetes per pacient.



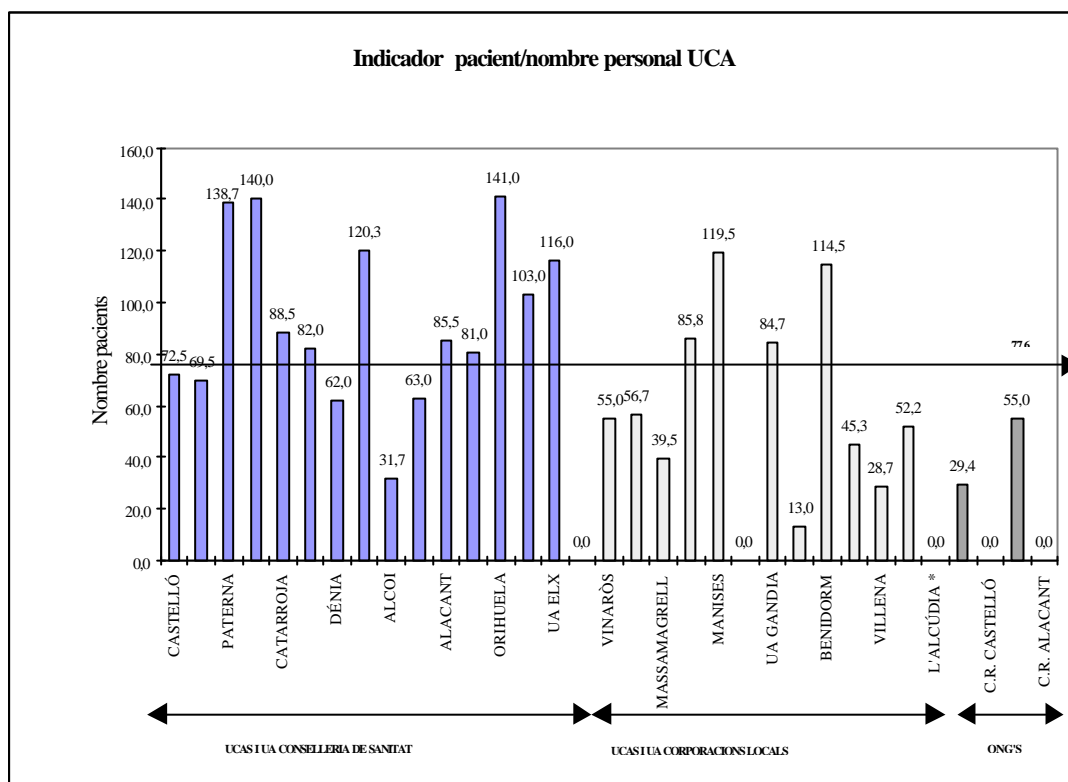
Quadre 6.8

- Indicador del nombre de pacients nous per treballador en cada UCA

Valor de l'indicador: "Nombre de pacients nous/nombre de treballadors".

Aquest indicador s'obté de dividir el nombre de pacients nous de cada UCA pel nombre total de treballadors de la dita UCA. Els valors varien entre els 141 pacients per treballador en la UCA d'Orihuela i els 13 de la UCA de la Vila Joiosa. El valor d'aquest indicador orienta sobre el volum de treball per persona, i hauria de situar-se en els valors més elevats possibles que siguin compatibles amb una adequada qualitat en la prestació del servei. Valors molt baixos de l'indicador serien representatius -a falta d'una anàlisi addicional sobre situacions concretes- d'infrautilització dels recursos.

En el quadre 6.4 (columna 18) i en el quadre 6.9 es detallen els valors d'aquest indicador per a aquelles UCA sobre les quals hi ha dades.



Quadre 6.9

6.4.3 Indicadors d'economia

Els indicadors d'economia mesuren si l'adquisició dels recursos utilitzats per a la prestació del servei s'ha realitzat amb el menor cost i en quantitat, qualitat i temps previst, perquè la prestació del servei es realitze en les millors condicions, d'acord amb el que s'ha previst en els objectius.

L'elaboració d'aquests indicadors es complexa, atesa la dificultat per a establir valors objectius en la gestió de les administracions públiques, ja que l'adquisició dels recursos en aquest tipus d'entitats s'ha de dur per vies legals perfectament definides, les quals condicionen el possible mercat i els preus (bàsicament la Llei de Contractes de les Administracions Públiques i les lleis de Funció Pública).

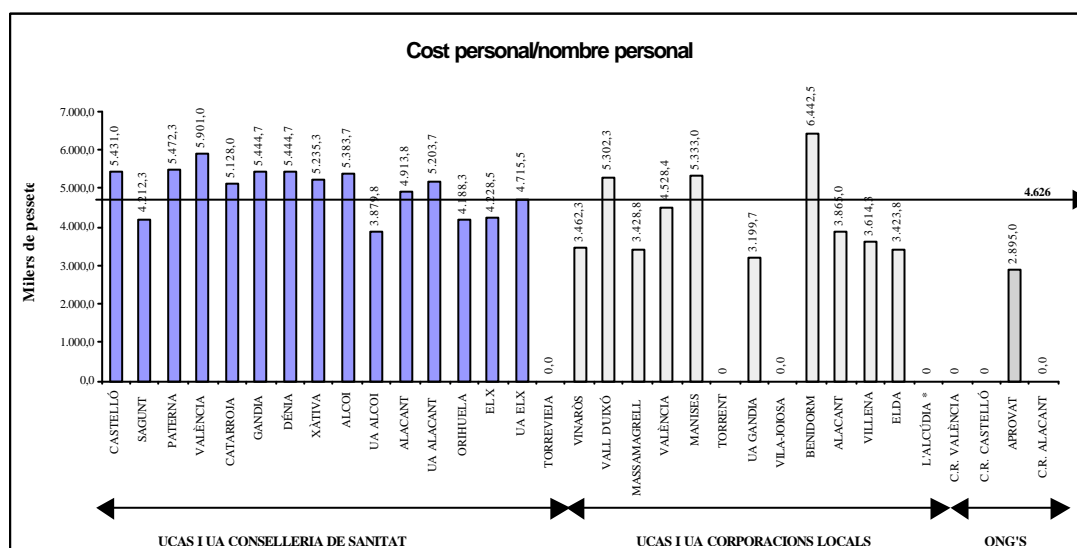
Per això, l'anàlisi sobre la bondat dels indicadors sol efectuar-se per comparació amb els obtinguts per entitats d'iguals característiques, i també (valorant, si és el cas, les diferents condicions) amb entitats que realitzen les mateixes funcions en l'àmbit del sector privat.

A continuació comentem dos indicadors referits a l'economia en l'obtenció o utilització dels recursos, de les UCA de la Comunitat Valenciana sobre les quals tenim dades (quadre 6.4, columnes 21 i 22).

- Indicador de cost unitari de personal

Valor de l'indicador: "Cost total de personal/nombre de personal".

Aquest indicador reflecteix el cost per treballador en cada UCA. En el quadre 6.4 (columna 21) i en el quadre 6.10 es detallen els valors per a les diferents UCA. Aquests valors varien des dels 6.442,5 milers de pessetes per treballador en l'UCA de Benidorm, als 2.895 milers de pessetes de l'UCA de l'associació APROVAT, o els 3.199,7 milers de pessetes de l'UCA de Gandia. Davant de valors tan dispars d'aquests indicadors, és recomanable efectuar comprovacions, a l'objecte d'esbrinar-ne les causes, ja que (si tenim en compte que els equips d'atenció -llevat d'alguna excepció- han de ser similars en la seua composició) el seu cost hauria de tendir a igualar-se.



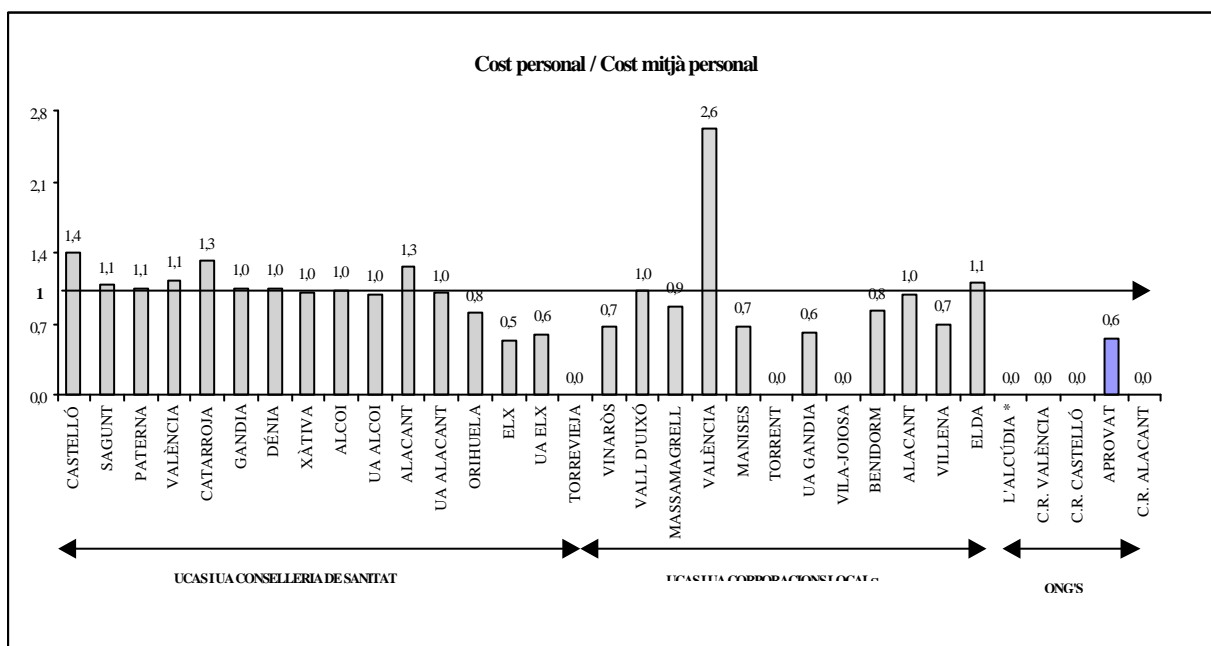
Quadre 6.10

- Indicador del cost total sobre el cost total mitjà

Valor de l'indicador: "Cost total UCA/cost total mitjà de totes les UCA".

És un indicador que ens mostra la desviació del cost total d'una UCA respecte de la mitjana de cost de totes les UCA (de les quals hi haja dades). Valors superiors a 1 indiquen que es tracta d'una UCA amb un cost superior a la mitjana.

En el quadre 6.4 (columna 22) i en el quadre 6.11, figuren els valors de l'indicador per a les UCA. Com podem observar-hi, l'UCA de l'Ajuntament de València és la que obté uns valors més elevats de l'indicador, amb un valor de 2,6, el qual indica que el cost supera el doble de la mitjana de cost de les UCA. En aquest cas, la dada esmentada, cal posar-la en relació amb el volum de gestió d'aquesta UCA, puix que ha atés 772 casos nous, un 9,7% del total de casos tractats per les UCA; i és encara la que disposa d'un major nombre de personal, amb nou treballadors. Els valors inferiors, els presenten diverses UCA, amb un valor de 0,6, i la d'Elx, amb un valor de 0,5.



Quadre 6.11

7. ANÀLISI D'EFICÀCIA DEL PLA AUTONÒMIC VALENCIÀ SOBRE DROGODEPENDÈNCIES I D'ALTRES TRASTORNS PER ADDICCIONS 1999-2002 (PAVDTA)

7.1 Naturalesa, característiques, contingut i aprovació del PAVDTA

La llei 3/1997, de 16 de juny, de la Generalitat Valenciana, sobre Drogodependències i d'Altres Trastorns per Addiccions, en el capítol I del títol IV, configura el PAVDTA com un instrument per a la planificació i ordenació de recursos, objectius i actuacions en matèria de drogodependències.

El PAVDTA fou aprovat per acord del Govern Valencià de 2 de febrer de 1999, amb vigència de 1999 a 2002. El Pla s'estructura en cinc àrees tècniques d'actuació, amb mesures que s'agrupen al voltant de la prevenció, l'assistència sanitària, la inserció/reinserció social, la coordinació institucional i la participació social, i la formació i investigació.

La llei 3/1997 estableix en l'article 29.2 que el PAVDTA serà vinculant per a totes les administracions públiques i institucions privades que desenvolupen les seues actuacions en l'àmbit territorial de la Comunitat Valenciana. En el seu desenvolupament i execució estan implicats, de manera simultània i en una acció que ha de ser integrada i coordinada, diversos departaments del Govern Valencià; concretament, els de Benestar Social, Sanitat, Ocupació, Indústria i Comerç, Cultura, Educació i Ciència i Presidència.

Tal i com exigeix l'article 30.f) de la llei 3/1997, el PAVDTA conté els paràmetres per a fer el propi seguiment i control i els mecanismes d'avaluació de les actuacions. En aquest sentit, la Sindicatura considera molt positiva l'estructura i el contingut del Pla, a l'efecte de l'avaluació de la gestió en termes d'eficàcia i qualitat dels serveis; malgrat que els indicadors que conté no vénen referits a economia i eficiència, perquè no s'hi relacionen els costos amb els objectius.

7.2 Responsabilitat del seguiment i de l'avaluació del PAVDTA

En el capítol II del títol IV de la llei 3/1997 citada, s'indica que, per a la planificació, ordenació, coordinació, seguiment, control i avaluació de les actuacions considerades en la mateixa Llei i en el PAVDTA, es constitueixen les següents estructures politicoadministratives:

- a) La Comissió Interdepartamental, el Reglament Orgànic i Funcional de la qual va ser aprovat per mitjà del decret 98/1998, de 14 de juliol, del Govern Valencià; però que a la data del present informe encara no s'ha constituït.
- b) La Comissió Executiva, el Reglament Orgànic i Funcional de la qual va ser aprovat pel decret 98/1998, de 14 de juliol, del Govern Valencià; però que a la data de l'informe encara no s'ha constituït.

- c) El Comissionat del Govern Valencià en matèria de drogodependències, constituït per mitjà del decret 238/1997, de 9 de setembre, del Govern Valencià. Aquest Comissionat queda adscrit a la Conselleria de Benestar Social i recau en el director o la directora general de Drogodependències. Està dotat d'una Secretaria Tècnica.

Segons l'ordre de 7 de febrer de 2000 de la Conselleria de Benestar Social, per la qual es desenvolupa el Reglament Orgànic i Funcional d'aqueixa Conselleria, entre les funcions assignades al Servei de Planificació i Gestió de Programes figura la preparació d'informes i d'avaluacions relacionats amb el pla autonòmic d'atenció i prevenció de drogodependències.

Fins a la data del present informe, no s'ha constituït ni la Comissió Interdepartamental ni la Comissió Executiva; raó per la qual aquests òrgans no han exercit les funcions de planificació, ordenació, coordinació, seguiment, control i avaluació de les actuacions considerades en la llei 3/1997 i en el PAVDTA. La Direcció General de Drogodependències, en la qual recauen les atribucions del Comissionat del Govern, i el Servei de Planificació i Gestió de Programes, que depèn d'aquell, no han efectuat fins a la data d'aquest informe cap anàlisi del nivell de compliment en l'exercici de 1999 dels objectius i indicadors prevists en el PAVDTA.

D'altra banda, el mateix PAVDTA preveu la constitució de la Fundació Observatori Valencià de Drogodependències, que tindrà encomanada l'avaluació externa, anual i continuada del Pla Autonòmic. A pesar d'això, tampoc no han constituït aquesta Fundació.

En conclusió, fins a la data del present informe, no s'han constituït els òrgans encarregats del seguiment, control i avaluació dels objectius i paràmetres establits en el PAVDTA; d'altra banda, el Comissionat del Govern (Direcció General de Drogodependències, per mitjà del Servei de Planificació i Gestió de Programes), no ha analitzat el nivell de compliment del PAVDTA, de manera que no compleix l'objectiu general -establert en el mateix PAVDTA- de valorar les accions que es desenvolupen en totes les àrees del Pla Autonòmic, a l'objecte d'augmentar l'eficàcia, eficiència i qualitat d'aquest. Així mateix, l'article 3.5 de la llei 3/1997 estableix com un dels seus principis rectors l'establiment de criteris d'eficàcia, eficiència i avaluació continuada de resultats de les actuacions i programes que es desenvolupen en matèria de drogodependències i d'altres trastorns per addiccions.

7.3 Anàlisi de l'eficàcia del PAVDTA en l'exercici de 1999

A l'objecte de comprovar el nivell de compliment del PAVDTA, aquesta Sindicatura va elaborar un document de base perquè els gestors ens proporcionessin la informació sobre el nivell de compliment de determinats objectius, així com els paràmetres més significatius d'avaluació de les actuacions previstes en el Pla. Tanmateix, hi ha hagut una limitació a l'abast d'aquesta comprovació, pel fet que l'auditoria es refereix a l'exercici de 1999 i, per tant, a la data de l'informe ha transcorregut poc de temps perquè la DGD haja pogut efectuar el seguiment dels resultats del Pla en el seu primer any de

vigència. Això no obstant, les recomanacions que fem a continuació han de servir per a establir els sistemes de control pertinents, a més de permetre l'avaluació futura del Pla.

7.3.1 Objectius i indicadors de consum de drogues

Objectiu: disminuir la prevalença en el consum de drogues. Planificar, executar i avaluar les accions preventives que menen a disminuir la prevalença de les drogodependències i d'altres trastorns per addiccions a la Comunitat Valenciana. L'indicador de la prevalença relaciona el nombre de consumidors de drogues o addictes amb la població considerada.

La DGD ha proporcionat la síntesi de les dades resultants de l'última enquesta sobre drogodependències a la Comunitat Valenciana, referida al període 1997-1999. D'acord amb aquesta informació i amb la continguda en el PAVDTA, aquesta Sindicatura ha elaborat el quadre 7.1, on es detalla l'evolució de l'indicador de la prevalença en el període 1996-1999.

COMPLIMENT DELS OBJECTIUS DEL PAVDTA SOBRE PREVALENÇA DEL CONSUM DE DROGUES A LA C.V. (POBLACIÓ ENTRE 15-65 ANYS. DADES EN %)								
Any	Tabac	Heroïn	Cocaïn	Amfetamina Speed	Al·lucinògens	Cànnabis	Drogues disseny	Abús alcohol
1996	45,60	0,80	3,50	1,50	1,2	9,30	2,10	7,20
1997	38,30	0,43	2,11	1,06	0,57	6,80	1,50	-
1998	38,30	0,40	2,40	1,30	0,8	7,50	1,80	4,50
1999	35,90	0,12	2,86	0,81	0,99	8,10	0,90	-
% Evolució interanual de l'indicador de prevalença								
97/96	-16	-46	-40	-29	-53	-27	-29	-
98/97	0	-7	14	23	40	10	20	-
99/98	-6	-70	19	-38	24	8	-50	-
Objectius (1)	$\nabla \geq 15\%$	Drogues il·legals en el seu conjunt disminució $\nabla \geq 20\%$						$\nabla \geq 15\%$
Font: Dades 1998-1996, PAVDTA; 1999-1997, enquesta SIGMA2 i d'altres fonts complementàries.								
(1) Objectius PAVDTA: % de disminució prevalença previst (Àrea de Prevenció) per a 2002, respecte a 1998.								

Quadre 7.1

En la informació de què hem disposat, no hi ha dades referides a la prevalença del joc patològic per a cap any del període analitzat, període per al qual el PAVDTA tenia l'objectiu d'oferir una resposta assistencial adequada als afectats per ludopaties, a més de disminuir la prevalença en un 15%, o més, en l'any 2002, respecte a 1998. Durant 1999 foren ateses un total de 402 persones per casos de jocs patològics en les UCA; cosa que representa a penes el 0,5% del les 82.000 persones, aproximadament, afectades a la Comunitat Valenciana, segons l'últim estudi sobre hàbits de joc. Quant a això, la

DGD ha indicat que la Comunitat Valenciana està sent pionera en el tractament del joc patològic.

Quant a la informació continguda en el quadre 7.1, ressalten els aspectes següents:

- Cal advertir que la metodologia de les sèries d'enquestes utilitzades com a font d'informació en diverses dades del quadre 7.1, són distintes entre els períodes 1998-1996 i 1999-1997; cosa que justifica la variabilitat d'alguns resultats. Es recomana, en aquest sentit, que la DGD homogeneïtze la manera d'obtenir i processar les dades en les enquestes, per tal de comptar en temps i forma amb els valors comparables interanualment.
- La prevalença del tabaquisme ha experimentat un descens del 6% en 1999, respecte a 1998 i 1997. L'objectiu que preveu el PAVDTA és una disminució del 15%, si més no, l'any 2002, respecte de 1998; de manera que seria convenient mantenir la disminució anual aconseguida en 1999.
- El consum d'heroïna mostra una acusada tendència descendent.
- En el cas de la cocaïna, després d'un descens significatiu (40%) en 1997, respecte a 1996, en els anys 1998 i 1999 ha experimentat un preocupant increment del seu consum (14% i 19%).
- Les tendències de consum d'amfetamines (entre les quals trobem la popularment anomenada "speed"), les drogues de disseny (èxtasi) i els al·lucinògens, cal analitzar-les de manera conjunta. No hem disposat d'informació suficient per a interpretar aquestes dades.
- El consum de cànnabis mostra uns augments anuals del 10% i del 8% en els dos últims anys.
- Quant a l'indicador de l'abús d'alcohol, a causa de la distinta metodologia utilitzada en les enquestes, l'únic període que pot ser analitzat és el de 1996-1998, en el qual la prevalença registra un descens del 38%.
- S'estableix com a objectiu específic del PAVDTA per a l'any 2002 una disminució del consum de drogues il·legals -si més no en el seu conjunt- del 20%, respecte a 1998. Amb la informació disponible, la disminució experimentada en 1999 respecte de 1998 ha sigut en el conjunt d'aquestes drogues il·legals del 3%; tendència que caldria mantenir i millorar per tal d'assolir l'objectiu previst.

A fi de realitzar un estudi global, la DGD ha de comparar les dades obtingudes a la Comunitat Valenciana amb la mitjana espanyola obtinguda a partir de les memòries anuals sobre els resultats del Pla Nacional de Drogues. A la data de redacció del present informe, aquesta Sindicatura no ha disposat dels resultats del Pla Nacional referits a 1999.

7.3.2 Objectius i indicadors sobre tractament de les addiccions

a) Indicadors que ha d'elaborar el Sistema Autòmic Valencià d'Informació sobre Addiccions (SAVIA)

En la fase d'al·legacions, la DGD ens ha proporcionat dades sobre l'indicador de morts per reacció adversa al consum de drogues i d'urgències hospitalàries, elaborades pel SAVIA. Segons aquesta informació, la dita mortalitat entre 1999 i 1998 ha descendit un 32% a la Comunitat Valenciana i un 35% a la ciutat de València; percentatges millors que en l'objectiu previst en el PAVDTA per a l'any 2002, respecte a 1998 (disminució del 15%). Així mateix, ens comuniquen, pel que fa a l'indicador d'urgències hospitalàries, que tant l'any 1998, com 1999, es va registrar el mateix nombre de casos (828 urgències). Aquesta informació subministrada no ha sigut contrastada per la Sindicatura de Comptes.

Un altre indicador que registra el SAVIA és l'indicador de noves demandes de tractament, del qual figuren en el quadre 7.2 les dades disponibles.

EVOLUCIÓ DE L'INDICADOR DE NOVES DEMANDES DE TRACTAMENT								
Tipus d'addició	1995		1997		1999		% Variació	
	Nombre	% s/total	Nombre	% s/total	Nombre	% s/total	97/95	99/97
Cocaïna	188	4	621	9	1.526	16	230	146
Heroïna	2.406	54	3.601	52	3.725	40	50	3
Alcoholisme	1.673	37	2.435	35	3.014	33	46	24
D'altres addiccions	221	5	314	4	981	11	42	212
TOTAL	4.488	100	6.971	100	9.246	100	55	33

Font: Dades de 1995-1997, PAVDTA; 1999, DGD.

Quadre 7.2

La DGD ha tramés, en al·legacions, noves dades sobre l'evolució de l'indicador de noves demandes de tractament, les quals no han sigut comprovades per aquesta Sindicatura de Comptes.

Indica la DGD que, de les noves dades que aporta, es desprén el següent: *"...l'increment registrat entre 1998 i 1999 es xifra en un 13,45%; superior a l'objectiu del 10% proposat en el PAVDTA. Cal destacar una major representació de pacients cocaï nòmans i alcohòlics, així com la incorporació en 1999 del tractament del 'joc patològic', que en aquest cas justifica el significatiu increment d'altres addiccions. Per contra, s'ha de destacar el descens en el nombre d'heroï nòmans, puix que és el primer exercici anual en què s'hi registra un descens respecte a l'anterior".*

Uns altres indicadors que ha d'elaborar el SAVIA són la taxa de retenció en tractament i la taxa d'abstinència. Vegeu, quant a això, els comentari efectuat sobre aquests dos indicadors en l'apartat 6 del present informe.

En el PAVDTA es fixa com a objectiu el d'incrementar en una mitjana del 10% anual el nombre total de nous casos atesos per les UCA. Aquest objectiu s'ha aconseguit en 1999 (7.976 casos nous atesos en aquestes unitats), respecte a 1998 (7.217 casos nous atesos), ja que s'hi ha assolit un increment anual de l'11%. També s'ha sobrepassat la mitjana del 10% d'increment anual en el total de nous casos atesos en el període 1995-1999; tal com podem observar en el quadre 7.2.

7.3.3 Objectius en l'àrea d'assistència, inserció-reinserció i recursos assistencials

a) Objectiu: dotació d'unitats de conductes d'addicció (UCA)

Vegeu, quant a això, els comentaris sobre aquest objectiu efectuat en l'apartat 6.2 d'aquest informe, referit a l'anàlisi d'eficàcia, eficiència i economia de les UCA.

b) Objectiu: transferències de la titularitat de serveis i centres de corporacions locals

Vegeu, quant a això, els comentaris efectuat sobre aquest objectiu en l'apartat 6.2 del present informe, referit a l'anàlisi d'eficàcia, eficiència i economia de les UCA.

c) Objectiu: dotació d'altres recursos assistencials

El PAVDTA estableix que, com a regla general, i sense perjudici de les excepcions a què done lloc la pròpia evolució del fenomen, abans de concloure la vigència del Pla haurà de disposar -entre altres- dels recursos assistencials que es detallen en el quadre 7.3, elaborat per aquesta Sindicatura, i en el qual es compara la dotació prevista en el PAVDTA amb l'existent a la data del present informe.

COMPLIMENT OBJECTIUS PAVDTA SOBRE DOTACIÓ D'ALTRES RECURSOS ASSISTENCIALS ⁽¹⁾			
Província	Objectiu 99/02 (a)	Existents a 24/03/00 (b)	Diferència (b)-(a)
Alacant	2 UDH / 2 UDR	2 UDH / 1UDR	- 1 UDR
Castelló	1 UDH / 1 UDR	1 UDH / 1 UDR	0
València	3 UDH / 3 UDR	4 UDH / 4 UDR	+ 1 UDH / + 1 UDR
Nombre centres de dia	1 de cada a) = 11	7 centres de dia	- 4 centres de dia
a) Nombre de ciutats de la Comunitat Valenciana amb població \geq 50.000 habitants.			
Nombre de UPC	1 de cada b) = 43	24 UPC	- 19 UPC
b) Nombre de municipis de la Comunitat Valenciana amb població \geq 20.000 habitants.			
(1) Tipologia de recurs assistencial: UDH= unitats de desintoxicació hospitalària UDR= unitats de deshabitació residencial UPC = unitats de prevenció comunitària			

Quadre 7.3

De la comparació que figura en el quadre 7.3, entre l'objectiu previst i les dotacions existents, s'extrauen les conclusions següents:

- Quant a les unitats de desintoxicació hospitalària (UDH), ja s'ha sobrepassat l'objectiu previst; raó per la qual caldrà redefinir-lo. Sis UDH són públiques, entre les quals sumen un total de trenta-dos llits, i una altra és de gestió privada. Cal assenyalar, en aqueix sentit, que durant 1999 no es va subscriure el conveni previst amb la Diputació Provincial de València per a finançar les despeses corrents derivades de la creació i manteniment d'una unitat de desintoxicació hospitalària ràpida en l'Hospital General Universitari, per a la qual es van destinar en l'exercici de 1999 25 milions de pessetes, que no arribaren a usar-se. Segons fonts de la DGD, durant 1999 aquesta unitat va estar funcionant.

La DGD no ha proporcionat dades sobre el nombre de demandes d'ingressos hospitalaris i el total d'ingressos hospitalaris per a desintoxicació en 1999; informació que posaria de manifest l'indicador de temps mitjà d'espera d'aquestes unitats.

- En les unitats de deshabitació residencial s'observa un dèficit d'una unitat a la província d'Alacant. Dues de les sis unitats són de titularitat de la Generalitat Valenciana (una gestionada per personal propi de la Generalitat i una altra, per una entitat privada adjudicatària d'un contracte de gestió de serveis públics; vegeu l'apartat 4).

El PAVDTA preveu la creació, abans de concloure l'any 2000, d'una unitat de deshabituació residencial especialitzada en dones drogodependents i d'una altra especialitzada en pacients dependents de l'alcohol. Cap de les dues no ha sigut creada fins a la data d'aquest informe; encara que -segons fonts de la DGD- està prevista la creació l'any 2001 de la corresponent al tractament de la dependència de l'alcohol. La DGD comunica, en al·legacions, que s'ha signat un conveni per a sufragar despeses d'inversió per a crear la UDR per a dones drogodependents, per part de l'entitat Fundació Arzobispo Miquel Roca-Proyecto Hombre, a la ciutat de València.

- Quant als centres de dia, l'objectiu establert en el PAVDTA és que, abans de concloure la seua vigència (any 2002), ha d'existir un centre de dia en cada una de les ciutats de la Comunitat Valenciana amb població igual o superior a 50.000 habitants. A la data d'aquest informe, hi ha quatre ciutats (Elx, Benidorm, Elda i Sagunt) que no compten amb un centre de dia.
- A finals de març de 2000, hi havia trenta-quatre unitats de prevenció comunitària (UPC) a tota la Comunitat Valenciana. El PAVDTA fixa com a objectiu que, abans de finalitzar l'any 2002, tots els municipis amb població igual o superior a 20.000 habitants disposaran d'una UPC. A la data del present informe hi havia dinou d'aquestes poblacions (d'un total de 43 existents a la Comunitat Valenciana) que no comptaven amb un UPC.

En aqueix sentit, l'elaboració per part de les diputacions provincials de plans provincials sobre drogodependències ha d'assegurar -mitjançant la coordinació dels serveis dels ajuntaments de menys de 20.000 habitants- la prestació integral i adequada a la totalitat del territori provincial; segons que estableix l'article 44 de la Llei 3/1997.

Cal ressaltar que es considera positiu el ritme de creixement de la dotació de UPC, ja que en 1998 n'hi havia acreditades catorze, se n'acreditaren unes altres vint en 1999 i en el que va de 2000 se n'ha acreditada una altra. S'ha de destacar que, malgrat comptar amb acreditació provisional, en 1999 es va denegar l'acreditació definitiva de la UPC de Castelló.

d) D'altres objectius de l'àrea d'inserció/reinserció

Segons el PAVDTA, abans de concloure l'any 2000, s'havien de crear un mínim de tres programes d'intervenció en comissaries (PIC), com a recurs de suport a les persones detingudes i a les forces i cossos de seguretat de l'Estat. Segons fonts de la DGD, en març del 2000 començà a funcionar una PIC a València, que ha atés 112 persones entre març i abril.

Durant 1999 estigueren en funcionament tres unitats de valoració i assistència al drogodependent (UVAD), que atengueren 492 persones. L'objectiu que s'hi persegueix és d'incrementar la població coberta amb aquest servei.

Abans de l'any 2002, segons el PAVDTA, s'ha de desenvolupar un programa d'atenció a menors, de caràcter residencial, integrat en els centres d'atenció específica a aquest col·lectiu i dirigit a menors amb conflictivitat social associada al consum de drogues. A la data d'aquest informe no s'ha portat a efecte aquest programa.

e) Objectiu: avaluació del grau de satisfacció dels usuaris

El PAVDTA estableix, com un dels paràmetres de seguiment i control en l'àrea de l'assistència, el grau de satisfacció dels usuaris i del seu entorn familiar, avaluat per mitjà d'instruments prèviament validats. La DGD no ha establert els instruments i procediments destinats a avaluar el dit grau de satisfacció, que és un indicador d'eficàcia i qualitat en la prestació dels serveis públics.

7.3.4 D'altres objectius en l'àrea de prevenció

El PAVDTA estableix, com a objectiu específic, que l'any 2002 l'edat en l'inici del consum de drogues, legals i il·legals, s'haja retardat un any, respecte a 1998. En el quadre 7.4 consta l'evolució de l'edat mitjana d'inici en el consum de determinades drogues, segons la informació proporcionada per la DGD en al·legacions. No ens han proporcionat informació sobre altres drogues.

EDAT D'INICI EN EL CONSUM DE DROGUES (VALORS EN ANYS)			
Substància	1998	1999	Diferència 99/98
Tabac	16,73	16,63	-0,10
Alcohol	15,83	16,79	0,96
Cannabis	18,19	19,07	0,88

Objectiu PAVDTA: retard d'un any en 2000 respecte a 1998

Font: informació proporcionada en al·legacions per la DGD.

Quadre 7.4

D'altra banda, el pla també estableix, com a objectius específics, que l'any 2002 la incidència d'infecció pel IVH entre la població drogodependent haurà disminuït un 15% i la incidència de patologies associades al consum d'alcohol i de tabac, un 10%, respecte a 1998. No hem pogut comptar amb dades per a comprovar el nivell de compliment ni l'evolució d'aquests objectius durant 1999.

En el quadre 7.5, elaborat per aquesta Sindicatura d'acord amb la informació presentada per la DGD, figura l'evolució de determinats indicadors de la gestió de l'àrea de prevenció.

EVOLUCIÓ D'INDICADORS DE L'ÀREA DE PREVENCIÓ		
Concepte	1998	1999
Desenvolupament de prevenció escolar:	No hi hagué programa institucional	
➤ Centres		1.148
➤ Docents		2.160
➤ Alumnes d'ESO		47.417
Escoles de pares i/o programes familiars	50 programes / 3.000 famílies	78 programes / 4.200 famílies
Nombre programes prevenció comunitària (PPC)	40	52
Nombre de joves inclosos en PPC	10.000	25.300

Quadre 7.5

Les dades que consten en el quadre 7.5 posen de manifest una evolució favorable dels indicadors de les actuacions en matèria de prevenció realitzades en 1999, respecte a l'exercici anterior.

Segons el PAVDTA, en l'exercici de 1999 la DGD, de forma conjunta amb la Conselleria d'Ocupació, Indústria i Comerç i amb les organitzacions empresarials i sindicals, havia de promoure el desenvolupament d'un acord-marc de col·laboració per a la prevenció i el tractament de les drogodependències en l'àmbit laboral. Aquest acord-marc, estan redactant-lo en l'actualitat i és imprescindible per a poder desenvolupar els programes i les activitats de prevenció en l'àmbit laboral de forma institucionalitzada, global i coherent. En aquest sentit, resulta deficitari el balanç de l'anàlisi de les empreses d'àmbit comunitari en què s'ha comprovat si desenvolupen programes de prevenció laboral i el nombre de persones que hi participen, ja que la DGD només va contactar -sense un procediment prèviament validat- amb quatre empreses, de les quals únicament se'n va rebre contestació d'una.

Quant a l'anàlisi proporcionat per la DGD sobre els programes municipals de prevenció de les drogodependències durant l'any 1998, en el qual foren enquestats els coordinadors municipals d'aquests programes, s'indiquen a continuació els aspectes en què caldria posar un major èmfasi, per tal d'augmentar l'eficàcia dels dits programes.

- Els programes i les activitats susceptibles de millora són els de coordinació, programes de sensibilització i difusió i les activitats d'avaluació i seguiment dels mateixos programes.
- Entre els aspectes que repercuteixen negativament en l'execució dels programes, destaquen les mancances de mitjans materials i humans, d'organització, d'assessorament i d'informació.

- Les dificultats per a efectuar-ne una avaluació es troben en la falta de temps, de pressupost, de capacitació del personal, en l'ús d'una metodologia, en el disseny d'indicadors i en l'anàlisi de les dades.
- Els programes sofreixen una falta de consistència, perquè, malgrat formular objectius, aquests no tenen relació -pel que fa al temps d'implementació de l'activitat i al nombre d'activitats- amb el conjunt d'actuacions dissenyades per a la seua consecució. Així mateix, la definició d'aquests objectius és excessivament àmplia i ambigua.

7.3.5 Objectius en l'àrea de formació i investigació

El quadre 7.6 mostra el resum dels objectius específics establits en el PAVDTA en l'àrea de formació i investigació, d'acord amb la informació proporcionada per la DGD.

COMPLIMENT D'OBJECTIUS DEL PAVDTA EN L'ÀREA DE FORMACIÓ I INVESTIGACIÓ	
Objectiu del PAVDTA	Compliment de l'objectiu
Des de 1999, anualment, i dins del primer trimestre de l'exercici, la DGD haurà d'ofertar un <u>programa de formació continuada</u> dirigit als professionals dels centres i serveis acreditats d'atenció i/o prevenció de les drogodependències i d'altres trastorns per addiccions, amb una duració docent mínima de 100 hores i constituït per distintes accions formatives, en les àrees d'assistència sanitària, inserció/reinserció social i prevenció.	En 1998 = 438 hores En 1999 = 632 hores
Abans de començar el curs acadèmic 2002/2003, s'haurà d'haver implantat, si més no, una <u>assignatura optativa</u> d'un crèdit mínim de duració, en cada un dels estudis universitaris que es citen impartits per les universitats públiques de la Comunitat Valenciana.	En fase d'implantació.
Abans de començar el curs acadèmic 2002/2003, al menys una universitat per cada província haurà d'oferir <u>formació de postgrau</u> , especialitzada en l'atenció i/o en la prevenció de les drogodependències i d'altres trastorns per addiccions, amb una duració mínima de quatre crèdits, dirigida a qualsevol de les àrees professionals implicades en aquesta matèria.	Ja en la Universitat d'Alacant. Pendent en la resta.
Abans de començar el curs escolar 2002/2003, almenys una universitat de la Comunitat Valenciana haurà d'oferir un <u>programa complet de doctorat</u> , específic en matèria de drogodependències i/o d'altres trastorns per addiccions i, com a mínim unes altres dues, una assignatura amb una duració mínima de quatre crèdits, compresa en altres programes de doctorat relacionats.	Ja en la Universitat d'Alacant. Pendent en la resta.
Des de 1999, els <u>programes formatius propis</u> desenvolupats per les conselleries de Benestar Social, d'Educació i Ciència, de Presidència i de Sanitat, dirigits al personal adscrit a elles, hauran de comptar amb cursos específics en matèria d'atenció i/o prevenció de les drogodependències i d'altres trastorns per addiccions.	En 1998 = 210 hores. En 1999 = 120 hores.
Abans de l'any 2002, els col·legis professionals d'advocats, infermeria, metges, psicòlegs i treballadors socials, han de disposar de cursos específics en aquesta matèria, integrats dins dels seus corresponents plans o programes formatius.	Durant 1999: en el d'advocats, psicòlegs i en els d'infermeria (Alacant i València) (1)
Des de 1999, la DGD convocarà, anualment, com a mínim un curs de gestió d'associacions sense fins de lucre, dirigit als membres d'aquestes que realitzen programes de la seua competència.	No realitzat.
Des de 1999, la DGD, en col·laboració amb les organitzacions empresarials, sindicals i associacions de veïns, realitzarà un mínim de deu cursos anuals dirigits a delegats sindicals.	En 1999 = 80 hores.
Des de 1999, la DGD, en col·laboració amb les organitzacions sindicals i associacions de veïns, realitzarà un mínim de deu cursos anuals dirigits a directius del moviment veïnal.	En 1999 no s'ha fet.
Durant la vigència del Pla Autòmic, la G.V. mantindrà la col·laboració i el finançament prestat a l'Institut d'Investigació en Drogodependències de la Universitat d'Elx. Igualment, i abans de finalitzar l'any 2002, s'haurà de crear una segona estructura dirigida a la investigació, bàsica i aplicada, del fenomen de les addiccions, que serà igualment finançada per la G.V.	Obligacions reconegudes en 1999: 27 MP. Pendent la 2ª estructura

(1) Informació no comprovada per aquesta Sindicatura

Quadre 7.6 (part 1 de 2)

COMPLIMENT D'OBJECTIUS DEL PAVDTA EN L'ÀREA DE FORMACIÓ I INVESTIGACIÓ	
Objectiu del PAVDTA	Compliment de l'objectiu
El Govern Valencià, durant la vigència d'aquest Pla Autonòmic, finançarà el manteniment del Centre de Formació i Desenvolupament d'ONUSIDA a Alacant, destinat a la investigació i formació especialitzada de professionals de llengua hispana en matèria de VIH/SIDA, afavorint, en relació a les drogodependències, el desenvolupament d'investigacions i formació específiques en programes de reducció del dany en usuaris de drogues per via parenteral.	No realitzat. Termini no finalitzat.
La DGD crearà, abans del 2002, un Centre de Documentació en Drogodependències a les províncies d'Alacant i de Castelló, a l'objecte de complementar les funcions realitzades per l'actual centre existent a València.	No realitzat. Termini no finalitzat.
Anualment, i mitjançant resolució motivada, el Comissionat del Govern Valencià en matèria de Drogodependències, determinarà quines seran les àrees d'actuació preferent en les accions que ha de desenvolupar dins de l'Àrea de Formació e Investigació, sent aquest criteri vinculant per a totes les accions que fossen finançades, en part o en la seua totalitat, amb fons procedents del pressupost de la Generalitat Valenciana. Aquesta resolució, caldrà dictar-la abans del dia 1 de desembre de l'exercici anual anterior al d'execució de les activitats programades.	No hi ha constatació de l'emissió d'aquesta resolució motivada ni per a l'exercici de 1999 ni per al del 2000.

Quadre 7.6 (part 2 de 2)

7.3.6 Objectius de l'àrea d'avaluació

a) Constitució de l'Observatori Valencià de Drogodependències

D'acord amb la possibilitat prevista en l'article 41, apartat 3, de la Llei 3/1997, el 6 d'octubre de 1998 es va signar l'acord de voluntats de constitució de la Fundació Observatori Valencià de Drogodependències, amb la participació de la Generalitat Valenciana, les diputacions de les tres províncies i diverses entitats de crèdit de la Comunitat Valenciana, com a patrons fundadors; tanmateix, a la data d'aquest informe encara no s'ha constituït. Aquest retard ha impedit una utilització més òptima dels recursos econòmics reservats a aquest fi en els pressuposts anuals de la Generalitat Valenciana.

En els pressuposts inicials de la Generalitat Valenciana per a l'exercici de 1999, es van destinar 130 milions de pessetes per a contribuir al finançament de les despeses de funcionament d'aquesta Fundació. En aqueix exercici es va fer una modificació que disminuï el dit crèdit en 65 milions de pessetes, i quedà un pressupost definitiu de 65 milions de pessetes, que a 31 de desembre de 1999 no s'havia usat. En el pressupost inicial per a l'any 2000 consta una dotació de 50 milions de pessetes per a aquest concepte.

L'Observatori Valencià sobre Drogodependències tindrà encomanada, juntament amb les funcions que li són pròpies segons la seua carta fundacional, l'avaluació continuada de caràcter anual del Pla Autonòmic.

Això no obstant, si continuen les dificultats per a constituir la Fundació, es pot recordar que l'article 41, apartat 3, de la llei 3/1997, estableix unes altres possibilitats per a la Generalitat, quant al foment de l'estudi i la investigació en matèria de drogodependències, ja que pot promoure amb aqueix objectiu la creació d'entitats de dret públic, fundacions o d'altres institucions sense ànim de lucre; a més a més, caldrà avaluar prèviament si convé que la DGD continue realitzant aquestes funcions directament amb els mitjans propis.

8. RESUM DELS ASPECTES MÉS SIGNIFICATIUS SORGITS EN L'AUDITORIA I RECOMANACIONS PER A MILLORAR LA GESTIÓ

A continuació resumim els aspectes més significatius posats de manifest en el treball realitzat i dels quals deriven les recomanacions dirigides a millorar la gestió, conformement als principis d'eficàcia, economia i eficiència. Aquestes recomanacions són el resultat principal que persegueix l'auditoria operativa.

8.1 Definició i quantificació d'objectius en el programa (apartat 2.1)

Es recomana als responsables de gestionar el programa que hi definisquen uns objectius clars, concisos i quantificats, i que dissenyen un sistema d'indicadors vàlids per a mesurar l'eficàcia, eficiència i economia de la gestió anual del programa. En la memòria de gestió, s'haurà de fer constar el nivell de realització dels objectius prevists i el seguiment d'aqueixos indicadors, explicant -si és el cas- les desviacions i les mesures adoptades sobre tals desviacions.

En aqueix sentit, la Sindicatura considera molt positiva l'estructura i el contingut del Pla Autonòmic Valencià sobre Drogodependències i d'altres Trastorns per Addiccions 1999-2002 (PAVDTA, apartat 7), a l'efecte d'avaluar la gestió en termes d'eficàcia i qualitat dels serveis; malgrat que els indicadors que conté no vénen referits a economia i eficiència, ja que no s'hi relacionen els costos amb els objectius.

8.2 Estructures politicoadministratives en matèria de drogodependències i d'altres addiccions (apartat 2.3)

La llei 3/1997, de 16 de juny, de la Generalitat Valenciana, sobre Drogodependències i d'Altres Trastorns, preveu la constitució de la Comissió Interdepartamental, la Comissió Executiva i el Comissionat del Govern Valencià en matèria de drogodependències, com a òrgans encarregats de planificar, ordenar, coordinar, seguir, controlar i avaluar les actuacions considerades en la mateixa llei i en el PAVDTA. Segons la disposició transitòria primera de la llei 3/1997, abans del 19 de setembre de 1997 havien de quedar constituïts els òrgans citats; tanmateix, a la data del present informe encara no s'havia constituït ni la Comissió Interdepartamental ni la Comissió Executiva.

8.3 Recursos econòmics i execució pressupostària a 31 de desembre de 1999 (apartats 2.4, 2.5, 2.6 i 5.2)

El pressupost definitiu de 1999 del programa s'eleva a 1.656.396 milers de pessetes, que significaren un increment del 9% respecte a l'exercici anterior i del qual el 71% correspon al capítol IV, "Transferències corrents", destinat a la concessió de subvencions, les quals es constitueixen en el principal mitjà per a aconseguir els objectius del programa (quadres 2.1 i 2.2).

El grau d'execució (és a dir, les obligacions reconegudes respecte al pressupost definitiu), ha sigut del 92%, que es considera satisfactori; encara que podria millorar-se

precisament en el capítol IV, "Transferències corrents", en què va ser del 88% (quadre 2.1). Aquest percentatge està influït per la nul·la execució del pressupost destinat a la Fundació Observatori Valencià de Drogodependències i a un conveni amb la Diputació Provincial de València (vegeu el quadre 5.3).

El grau de pagament de les obligacions reconegudes a 31 de desembre de 1999 en el programa, ha sigut del 50%, que és baix. Aquest indicador és molt baix (38%) en el capítol IV, "Transferències corrents", (quadre 2.1), bàsicament perquè les justificacions de la realització de l'objecte de les subvencions genèriques es presenten, en general, en els últims dies del termini de presentació establert en l'ordre de convocatòria (30 de novembre).

La DGD, en l'exercici de les atribucions que té encomanades com a Comissionat del Govern Valencià en matèria de drogodependències, ha d'assessorar, coordinar, controlar i comparar les distintes dotacions econòmiques previstes, amb les despeses realitzades en aquesta matèria pels distintes departaments de la Conselleria de Benestar Social i de la resta de conselleries, a l'objecte de verificar les desviacions entre la inversió real i la prevista en el PAVDTA (vegeu l'apartat 2.6).

8.4 Recursos humans, organització i despeses de funcionament (apartat 3)

Caldria que els responsables del programa estudiessen l'adequació dels llocs assignats a la gestió de les subvencions concedides a càrrec del programa i la necessitat d'assignar uns altres llocs a aqueixa gestió, que és la que absorbeix el major volum de recursos (apartat 3.1.2).

La temporalitat o provisionalitat de l'adscripció de les persones als llocs de treball que ocupen, és del 60% en la Direcció General de Drogodependències (sense considerar-hi "Els Reiets"); raó per la qual es recomana als responsables de gestionar el personal de la Generalitat que tramiten els processos de provisió de llocs de treball i de selecció de personal que tendisquen a eliminar o reduir les situacions de provisionalitat; conformement al que s'estableix en la legislació sobre la funció pública (apartat 3.1.2).

D'acord amb la informació proporcionada pels gestors en els qüestionaris dissenyats a aqueix efecte per aquesta Sindicatura, així com per l'anàlisi del circuit de documents i dels espais disponibles, les recomanacions bàsiques destinades a millorar l'eficàcia i eficiència dels recursos humans i materials són les següents (de forma resumida):

- Elaborar un manual escrit de funcions i responsabilitats;
- Millorar l'espai disponible per a l'arxiu i el tractament dels expedients i per a les reunions de treball;
- Potenciar els mitjans informàtics i la formació en aquesta matèria (vegeu l'apartat 3.1.3).

Quant a la tramitació dels expedients de contractació de les despeses de funcionament, cal recomanar la tramitació preferent d'aquests contractes per mitjà dels procediments prevists en la normativa sobre contractes de les administracions públiques més conformes als principis de concurrència i publicitat, que al seu torn poden implicar majors nivells d'economia en les adquisicions dels subministraments i serveis. Així, el procediment negociat i el procediment d'urgència, cal usar-los en els supòsits molt excepcionals prevists en la legislació, i sempre s'han de justificar en l'expedient les raons que motiven la seua utilització. Així mateix, cal recomanar el control sobre l'eficàcia de l'execució dels contractes, pel que fa als objectius prevists (apartat 3.2.2.).

En el contracte de gestió de la UDR "Los Vientos" s'ha posat de manifest una diferència d'11.463 milers de pessetes entre l'import que calia retribuir en funció dels serveis i béns realment rebuts, i l'import satisfet. En aquest sentit, la DGD haurà d'efectuar les accions necessàries per a regularitzar aquesta situació (apartat 3.2.2.).

8.5 Anàlisi de dues unitats de deshabitació residencial de titularitat de la Generalitat Valenciana (apartat 4)

Aquesta Sindicatura ha comparat en termes d'eficàcia, eficiència i economia la gestió i organització de dues unitats de deshabitació residencial de titularitat de la Generalitat Valenciana: "Els Reiets", gestionada per personal propi de la Generalitat, i "Los Vientos", gestionada per una empresa privada mitjançant l'adjudicació d'un contracte de gestió integral. En l'apartat 4, consten els indicadors usats, el seu mesurament i els aspectes més significatius sorgits de la comparació entre aquests dos centres.

Aquesta Sindicatura, d'acord amb l'anàlisi efectuada, conclou que, a pesar de tractar-se de dos sistemes de gestió distints, amb el control i la supervisió necessaris tots dos centres poden prestar un servei avui imprescindible de deshabitació de drogodependents, ajustant-se als principis d'eficàcia, eficiència i economia. Això no obstant, la Sindicatura considera necessària la implantació de les recomanacions contingudes en l'apartat 4, i específicament les recollides en el subapartat 4.8 d'aquest informe, que milloraran l'actuació d'aquestes unitats, segons els principis citats.

8.6 Anàlisi de la gestió de subvencions concedides (apartat 5)

Al final de l'exercici, cal destacar que no s'hagen aplicat a la seua finalitat inicial uns crèdits per import de 130 milions de pessetes destinats a finançar la Fundació Observatori Valencià de Drogodependències, i uns altres per import de 25 milions de pessetes dotats per a finançar les despeses corrents d'una unitat de desintoxicació hospitalària en l'Hospital General Universitari (apartat 5.2, quadre 5.3).

Quant a l'anàlisi del procés de tramitació de les línies de subvenció, en resumim a continuació els aspectes i les recomanacions més significatius, desenvolupats detalladament en l'apartat 5.3.

- Retard en la publicació de l'ordre de determinació dels crèdits per a finançar les subvencions; cosa que va retardar la possibilitat de valorar les sol·licituds

presentades i d'efectuar la proposta de concessió de les dites subvencions amb major celeritat.

- Es recomana analitzar la normativa que regula la concessió de les subvencions, a l'objecte de simplificar-la i d'aclarir-la.
- Els criteris de valoració i la seua ponderació s'han de concretar més en l'ordre de convocatòria de la subvenció. En conseqüència, es recomana que les distintes sol·licituds siguen valorades conformement als criteris establits en l'ordre de convocatòria i que la seua valoració i ponderació queden motivades per escrit per part de l'òrgan competent. Seria desitjable que aquestes valoracions, la distribució dels imports que s'hagen de concedir i, en conseqüència, les denegacions de sol·licituds fossen aprovades per un òrgan col·legiat compost per personal tècnic en matèria de drogodependències, prèviament a la realització de la proposta de concessió a l'òrgan competent.
- La DGD ha de comprovar el compliment de tots els extrems exigits al beneficiari en la convocatòria per a la concessió de la subvenció, i deixar constatació de la dita comprovació. En aquest sentit, es recomana perfeccionar, datar i subscriure el document de control utilitzat per a la comprovació dels requisits exigits en la convocatòria.

Aquesta Sindicatura ha definit i utilitzat dotze indicadors per a analitzar el resultat de la tramitació durant 1999 de les línies de subvenció genèriques més significatives; en consta el resultat en els apartats 5.3.2 i 5.3.3. En la dita anàlisi ressalten els aspectes següents:

- El percentatge de sol·licituds concedides abasta el 77% del nombre de sol·licituds presentades; tanmateix, tant el pressupost de què es disposava, com l'import concedit, cobreixen solament el 42% de l'import sol·licitat (quadre 5.4). En aquest sentit, la DGD ha d'establir els seus objectius en funció dels recursos pressupostaris i de les sol·licituds que anualment rep en cada línia de subvenció.
- L'indicador de l'import concedit sobre el sol·licitat, en la mostra d'expedients de les distintes línies de subvenció (vegeu l'apartat 5.3.3), mostra percentatges que oscil·len de manera significativa i que posen de manifest diferències en els criteris de distribució del pressupost disponible en la línia, sense que en la resolució de concessió es motiven tals diferències.
- L'import total denegat en aquestes línies va ser d'1.410.827 milers de pessetes, que equival al 58% de l'import sol·licitat total. En cinquanta-un expedients (26% del total de sol·licituds presentades) es va denegar la totalitat del que s'hi sol·licitava, per un import global de 452.720 milers de pessetes (19% de l'import total sol·licitat) (quadre 5.3).
- És baixa la significació del beneficiaris que no justifiquen la despesa subvencionada (10% en nombre d'expedients i 3% en import), respecte del que

s'ha sol·licitat. En conjunt, els beneficiaris aporten justificacions que representen el 115% del total concedit; malgrat que s'observen variacions significatives en aquest percentatge per expedients (quadre 5.4). En aquest sentit, es recomana establir en l'ordre de convocatòria els requisits per a, en tant com això siga possible, maximitzar l'import que justifiquen els beneficiaris.

Adicionalment, els terminis mitjans de gestió obtinguts per aquesta Sindicatura en la mostra d'expedients revisats en cada línia de subvenció, es resumeixen en un termini conjunt des de la presentació de la sol·licitud fins a la realització del pagament de la subvenció, que es situa en una mitjana de 330 dies (interval de 174 dies, fins a 452 dies), que es considera elevat i millorable en els terminis intermedis de concessió, comprovació i aprovació de la justificació i pagament, terminis que afecten l'eficàcia i eficiència administrativa (vegeu els comentaris al quadre 5.5).

Quant a l'anàlisi de la tramitació en cada línia de subvenció, en l'apartat 5.3.3 es resumeixen els aspectes més significatius posats de manifest en el treball. El procediment establert per a tramitar els expedients de subvenció ha de garantir que es compleixen tots els requisits exigits en la convocatòria, específicament pel que fa a la fase de concessió, al compliment de les condicions del beneficiari per a ser considerat com a tal i a la justificació i aprovació de les despeses i inversions subvencionades (excloent-ne totes aquelles que no es justifiquen adequadament, o que no corresponguen a serveis o subministraments realment prestats o rebuts, o que no s'ajusten a l'objecte o als requisits de la subvenció establerts en la convocatòria).

8.7 Anàlisi d'eficàcia, eficiència i economia de les unitats de conductes d'addició (UCA) (apartat 6)

Aquesta Sindicatura ha visitat tres UCA i ha constatat la important labor assistencial que realitzen, en relació a la població drogodependent. És per això que cal estudiar amb especial atenció els mitjans i recursos que necessiten de manera imprescindible aquestes unitats per a dur a terme la seua tasca, tant pel que fa als destinats a la vessant assistencial, com als destinats a la quantificació i avaluació de la pròpia activitat (apartat 6.1.3).

A partir de l'anàlisi efectuada per aquesta Sindicatura sobre la dotació de les UCA, segons les àrees de salut, es dedueix que no s'ha complert l'objectiu en el termini establert en la disposició transitòria cinquena de la llei 3/1997, ja que a la data del present informe quedaven deficitàries -respecte de l'objectiu previst- les àrees que es detallen en l'apartat 6.2.1. També s'ha incomplert l'objectiu de la llei 3/1997, de transferir la titularitat de serveis i centres de les corporacions locals (apartats 6.2.2).

La DGD, sobre la qual recauen les competències del Comissionat del Govern Valencià previstes en la llei 3/1997, no ha recaptat tota la informació necessària per a avaluar l'economia, eficiència i eficàcia de les UCA; cosa que ha comportat una limitació per a la nostra revisió, seguint aquests criteris. En aquest sentit, la DGD ha d'exercir les seues competències, pel que fa a la coordinació dels òrgans i de les administracions involucrats en matèria de drogodependències i d'altres addiccions, i ha de definir

clarament paràmetres, objectius, indicadors i d'altra informació que hagen de subministrar les UCA, per tal d'avaluar la qualitat assistencial dels serveis prestats per aquestes unitats (vegeu els comentaris de l'apartat 6.3).

A pesar de les limitacions assenyalades, aquesta Sindicatura ha analitzat l'eficàcia, eficiència i economia en la gestió de les UCA durant 1999, mitjançant la comprovació del grau de compliment dels sis objectius principals establits en el PAVDTA per a aquestes unitats, i a partir de deu indicadors dissenyats i obtinguts a aqueix efecte (vegeu els quadres 6.3 i 6.4); el resultat en consta en l'apartat 6.4 del present informe. Aquesta Sindicatura considera que els indicadors utilitzats són idonis per a avaluar l'activitat de les UCA; per tant, recomana a la DGD que els utilitze efectivament i que n'analitze els resultats, i que adopte, en conseqüència, les mesures per a millorar la gestió.

8.8 Anàlisi d'eficàcia del Pla Autonomèic Valencià sobre Drogodependències i d'Altres Trastorns per Addiccions 1999-2002 (PAVDTA) (apartat 7)

A la data d'aquest informe no s'havia constituït la Comissió Interdepartamental, ni la Comissió Executiva, ni la Fundació Observatori Valencià de Drogodependències; tots òrgans i institucions que, segons la llei 3/1997 i el mateix PAVDTA, serien els encarregats d'efectuar el seguiment, control i avaluació d'aquest Pla. Així mateix, el Comissionat del Govern Valencià en aquesta matèria (la Direcció General de Drogodependències) no havia analitzat el nivell de compliment del Pla. Per tant, no s'ha complert l'objectiu previst, consistent en l'avaluació continuada dels resultats de les actuacions i programes desenvolupats en matèria de drogodependències i d'altres trastorns causats per addiccions, previst en el mateix PAVDTA i en l'article 3.5 de la llei 3/1997 (apartat 7.2).

Quant a això, aquesta Sindicatura ha analitzat el nivell de compliment dels objectius i paràmetres significatius establits en el PAVDTA. En l'apartat 7.3 consten les conclusions i recomanacions sorgides de la dita anàlisi i s'insta la DGD a implementar en el futur aquesta avaluació del Pla.