



Universidad  
Internacional  
de Andalucía

## TÍTULO

**SISTEMA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO PARA LAS  
AUTORIZACIONES DE CENTROS Y ESTABLECIMIENTOS  
SANITARIOS EN ANDALUCÍA  
"COMPARTIR SABER ES SALUDABLE"**

## AUTOR

**Rafael López Cortés**

	<b>Esta edición electrónica ha sido realizada en 2026</b>
Tutora	María del Mar Requena García
Institución	Universidad Internacional de Andalucía
Curso	<i>Máster de Formación Permanente en Liderazgo y Dirección Pública (2024/25)</i>
©	Rafael López Cortés
©	De esta edición: Universidad Internacional de Andalucía
Fecha documento	2025



Universidad  
Internacional  
de Andalucía



**Atribución-NoComercial-SinDerivadas  
4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)**

Para más información:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.en>

**Sistema Gestión del Conocimiento para las Autorizaciones  
de Centros y Establecimientos Sanitarios en Andalucía:  
“Compartir Saber es Saludable”**



**Autor: Rafael López Cortés**

**Tutora: María del Mar Requena García**

**MÁSTER DE FORMACIÓN  
PERMANENTE EN LIDERAZGO  
Y DIRECCIÓN PÚBLICA**



INSTITUTO ANDALUZ DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
Consejería de Justicia, Administración  
Local y Función Pública



Universidad  
Internacional  
de Andalucía

# Índice

1.- Introducción.....	4
2.- Planteamiento del problema .....	6
3.- Enfoque metodológico .....	13
4.- Discusión .....	14
5.- Plan de implementación .....	19
6.- Impacto, aplicabilidad y utilidad del proyecto .....	24
7.- Conclusiones .....	26
8.- Bibliografía .....	28
7.- Anexos .....	30
7.1.- Anexo 1. Tablas.....	30

## Abreviaturas:

<b>AC</b>	Autorizaciones de Centros
<b>FAQs</b>	Preguntas Frecuentes
<b>GC</b>	Gestión del Conocimiento
<b>GCPACS</b>	Gestión del Conocimiento Procedimientos de Autorización de Centros Sanitarios
<b>IAAP</b>	Instituto Andaluz de Administración Pública
<b>JA</b>	Junta de Andalucía
<b>NICA</b>	Número de Identificación de Centro Autorizado
<b>REGCESS</b>	Registro General de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios
<b>SGCPACS</b>	Sistema de Gestión del Conocimiento Procedimientos de Autorización de Centros Sanitarios
<b>SICCESS</b>	Registro de Centros, Establecimientos y Servicios Sanitarios
<b>SPEA</b>	Servicio de Planificación y Evaluación Asistencial

### Nota sobre las imágenes:

- ◆ La imagen de la portada ha sido generada por IA con ChatGPT
- ◆ Los iconos utilizados son de uso libre y se han obtenido de la URL: <https://iconos8.es/>

## Resumen Ejecutivo

Este proyecto propone la creación de forma colaborativa de un sistema de gestión del conocimiento para las autorizaciones de centros (AC) y establecimientos sanitarios en la Delegación de Salud y Consumo de Granada. El procedimiento de autorización de centros y establecimientos sanitarios en la Junta de Andalucía se caracteriza por una elevada carga administrativa. Además, presenta una casuística variable en función del tipo de centro que se vaya a autorizar y las características particulares e inherentes a cada solicitud. Con el análisis y diagnóstico de situación realizado se han puesto de manifiesto los siguientes problemas y necesidades de actuación: pérdida de conocimiento institucional por relevo generacional; falta de estandarización y homogeneización de los procedimientos; fragmentación del saber entre las distintas personas expertas en la materia; y ausencia de un tramitador informatizado.

Asimismo, reseñar que entre un 82,35 y un 92,19 % de las solicitudes de autorización de centros de las clases correspondientes a consultas médicas; centros especializados y/o centros polivalentes son objeto de al menos un requerimiento de subsanación.

En este escenario de trabajo real, la implantación de este sistema permitirá afrontar múltiples desafíos y representa la oportunidad de dotar a la organización de un saber estructurado. Concretamente, se prevé la generación de los siguientes productos entregables: Manual de acogida; Guías de tramitación por tipo de centro; FAQs (preguntas frecuentes); e Infografía informativa para uso de la ciudadanía.

Conclusión: *Compartir saber es saludable* tendrá un impacto potencial con una triple perspectiva. Para la Organización, mejorando la eficiencia y calidad en estos procedimientos al sistematizar el conocimiento en esta materia disminuyendo la carga administrativa de su tramitación y reduciendo sus costes. Para el personal del equipo que trabaja en este ámbito, dotándolo de un saber estructurado colectivo de aplicación práctica que permita superar la dependencia del saber experto individual. Y para la Ciudadanía, fomentando la garantía de derechos ciudadanos y permitiendo la simplificación administrativa de estos procedimientos.

# 1.- Introducción

*Compartir saber es saludable* nace de la experiencia profesional adquirida en mi quehacer diario como jefe de la Sección de Prestaciones Complementarias perteneciente al Servicio de Planificación y Evaluación Asistencial (SPEA). En esta unidad administrativa se gestionan los expedientes administrativos de Autorización de Centros y Establecimientos Sanitarios de la provincia de Granada.

Este tipo de centros precisan de unas autorizaciones administrativas previas para poder realizar su actividad sanitaria. Además, dichas autorizaciones requieren, con carácter obligatorio, de una renovación temporal cada 5 años. Asimismo, estos centros se inscriben en el Registro Andaluz de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios (SICESS) asignándoles un Número de Identificación de Centro Autorizado (NICA).

El procedimiento administrativo necesario para autorizar un centro sanitario se puede tramitar tanto a nivel centralizado, en la Consejería de Salud y Consumo en el Servicio Autorización y Acreditación de Centros dependiente de la Viceconsejería; como de forma descentralizada en un nivel provincial. Esta cuestión varía en función del tipo de centro y unidades asistenciales de que consta la solicitud de autorización. En concreto, este proyecto se ubica inicialmente en el ámbito competencial de la Delegación Territorial de Salud y Consumo de Granada.

El objetivo principal es crear un Sistema de Gestión del Conocimiento para las Autorizaciones de Centros Sanitarios (SGCPACS) que sea implementado a lo largo del año 2026 en el SPEA de Granada.

Los objetivos secundarios, que se han formulado de forma consensuada tras el análisis de situación inicial, serían:

- ◆ Reducir el número de requerimientos de las autorizaciones de instalación y funcionamiento de los centros de consultas médicas; centros especializados y/o centros polivalentes en un 10% y el promedio de días de resolución en un 15% durante el último trimestre de 2026.

- ◆ Difundir este proyecto, y sus resultados a nivel centralizado, para su evaluación y posible generalización en las distintas provincias en el primer trimestre de 2027.

En cuanto al diseño, el enfoque metodológico propuesto es de carácter investigación-acción. En una primera fase, de carácter descriptivo se pretende analizar y hacer un diagnóstico de situación de la gestión del conocimiento en el procedimiento de autorización de centros sanitarios (GCPACS) abordándolo como un fenómeno complejo con casuísticas muy variadas. Para ello, nos planteamos las siguientes preguntas de investigación: "¿Qué y cómo es la situación actual de la GC de estos procedimientos de autorización en la provincia de Granada?"

A continuación, se plantea una fase de acción con un diseño cuasiexperimental. Inicialmente, se va a ejecutar en la provincia de Granada a modo de pilotaje. En la misma, se prevé una intervención eminentemente práctica mediante la implementación del Manual de acogida, Guías de tramitación, Repositorio de preguntas frecuentes (FAQs), y una Infografía informativa para la ciudadanía. Se ha optado por proponer la elaboración de estos entregables concretos de una forma consensuada tras una reunión del equipo de trabajo cuya finalidad era la de analizar el estado de situación de la AC en el SPEA.

En esta línea, las preguntas que guían el trabajo a resolver serían: "¿Cómo se puede mejorar la gestión del conocimiento para la autorización de centros sanitarios en Granada? ¿Qué impactos potenciales se prevén que se produzcan?"

Por tanto, la hipótesis de trabajo es que la creación de un SGCPACS permitirá mejorar la atención que se presta a la ciudadanía en la tramitación de estos procedimientos. Los resultados esperados serían por una parte la sistematización y homogenización del conocimiento en esta materia, y por otra parte, la simplificación para la ciudadanía de estos procedimientos. Con ello, se fomentará una administración inteligente y al unísono eficiente.

## 2.- Planteamiento del problema

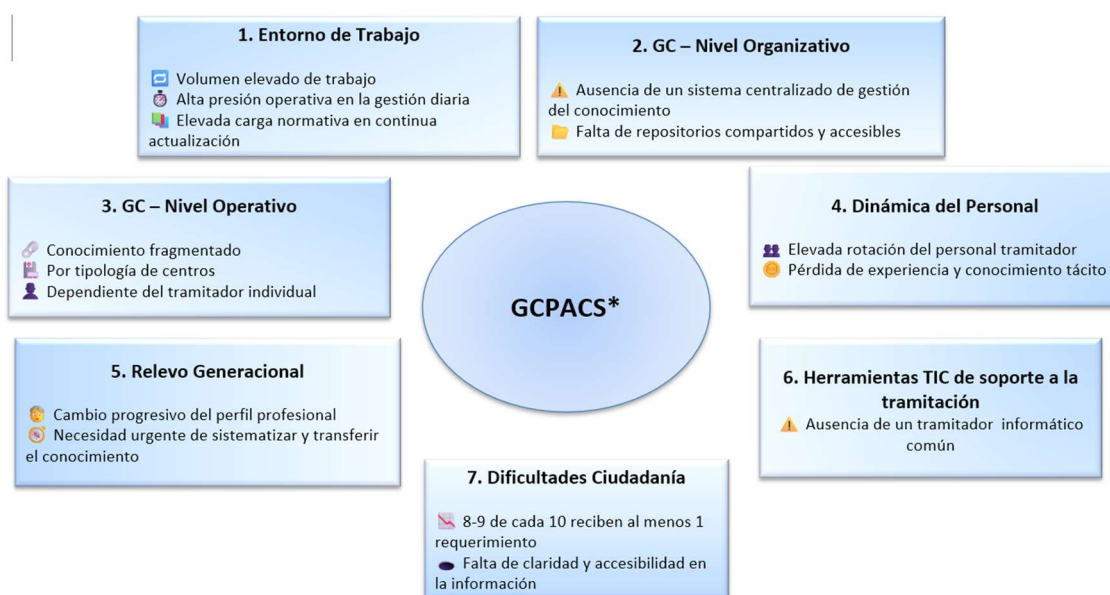
La normativa básica y general de aplicación en esta materia consta de varias Leyes estatales y una serie de Decretos autonómicos siendo los principales procedimientos administrativos que se tramitan:

- ◆ Autorizaciones de instalación.
- ◆ Autorizaciones de funcionamiento.
- ◆ Autorización de modificación:
  - Ampliación de la oferta asistencial.
  - Cambio en la estructura del centro.
  - Cambio de titularidad o denominación.
- ◆ Autorización de renovación
- ◆ Solicitud de cierre.

No obstante, en la práctica cada expediente tiene sus propias particularidades e idiosincrasia en su tramitación, en función del tipo de centro sanitario del que se trate así como de las unidades asistenciales que lo conformen. Es ahí, donde la casuística de cada solicitud puede adquirir una mayor o menor variabilidad y por ende, una determinada complejidad.

En el Esquema 1 se incluye el escenario actual de la GCPACS identificando tanto los problemas detectados como las necesidades que se derivan de los mismos.

## Esquema 1. Escenario Actual del Procedimiento de Autorización de Centros Sanitarios.



\*GCPACS: Gestión del Conocimiento Procedimientos de Autorización de Centros Sanitarios.

**Fuente:** Elaboración propia.

En primer lugar, se ha llevado a cabo un análisis de las bases propias de datos disponibles en el SPEA con la finalidad de contextualizar el estado de situación actual de la GCPACS.

En cuanto al número de registros de entradas derivados de la tramitación de estas autorizaciones ha experimentado un incremento del 27,12% entre los años 2023 y 2024; y el número de registros de salida se ha incrementado un 55,04 % en 2024 con respecto a 2023 tal y como puede observarse en la Tabla 1.

**ELEVADA CARGA DE TRABAJO EN CONSTANTE AUMENTO**

**Tabla 1.- Evolución anual del n.º registros de entradas y salidas**

<b>Año</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025 (hasta 30/04/2025)</b>
Número registros de entrada	2426	2658	3378	1421 (4263**)
% incremento registros de entrada*		9,57 %	27,12 %	20,75% **
Número registros de salida	1302	1581	2452	1143 (3429**)
% incremento registros de salida*		21,40 %	55,04 %	28,50%**

\* Respecto al año inmediatamente anterior.

\*\* Estimación 2025.

**Fuente:** Elaboración propia (Datos extraídos de la Base de datos Access del SPEA de la Delegación Territorial de Salud y Consumo en Granada)

A este volumen de trabajo hay que añadirle la atención presencial y, sobre todo vía correo electrónico y telefónica que se presta sobre las múltiples consultas recibidas de personas que tienen expedientes en tramitación o que solicitan información o resolución de cuestiones y dudas inherentes a los procedimientos mencionados. No se dispone de datos fehacientes de esta actividad ya que no se registra en ninguna base de datos o agenda reglada.

Este aumento de entradas y salidas se corresponde con un aumento del número de expedientes del 19.27% en el 2024. Concretamente, la evaluación anual del número de expedientes pasó de 799 en 2023, a 953 expedientes en 2024. Esta tendencia ascendente continuaría para al año 2025 ya que, hasta el 30 de abril de 2025, se habían registrado 403 expedientes estimándose un total de 1209 a final de la anualidad.

Además, resulta necesario puntualizar que cada tipo de centro, y servicio o unidad asistencial de que se pueden componer, tiene una parte del procedimiento común y otra específica según su tipología. Este detalle, hace que el trabajo del personal este distribuido en función del tipo de centro del que se trate. Es decir, una persona se ocupa de las autorizaciones de los Centros Médicos, otra distinta de los Centros de Odontología; una tercera de los Establecimientos de Óptica y Audioprótesis; y así sucesivamente.

Para centrar el análisis, se realizó un análisis específico de los tipos de Centros sanitarios sin internamiento: Tipo C.2.1 Consultas médicas y C.2.4 Centros Polivalentes, según la clasificación del Anexo I Clasificación de centros, servicios y establecimientos sanitarios del Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios. En concreto en 2024, esta muestra es de 155 expedientes que representa cuantitativamente un 16,26% del total de expedientes tramitados (953).

Esta elección se fundamenta en dos cuestiones. La primera es que representan la mayoría de los expedientes tramitados y son los que mayor complejidad suelen presentar. La segunda, es que en este tipo de expedientes las bases de datos consultadas habían tenido una continuidad de 2 años.

Estos hechos permiten seleccionar intencionadamente este tipo de centros como muestra representativa de análisis para estudiar qué se observa cuando se tramita un expediente de autorización de centros sanitarios.

De este análisis cuantitativo, se ha extraído información relevante identificando

**ENTRE 8 Y 9 DE CADA 10 SOLICITUDES DE AUTORIZACIÓN RECIBEN UN REQUERIMIENTO DE SUBSANACIÓN**

que el porcentaje de expedientes que al menos son objeto de un requerimiento oscilo en el año 2024 entre un 82,35 y un 92,19%, en función del tipo de procedimiento del que se trate Tabla 2.

**Tabla 2.- Porcentaje de requerimientos por tipo de procedimiento.**

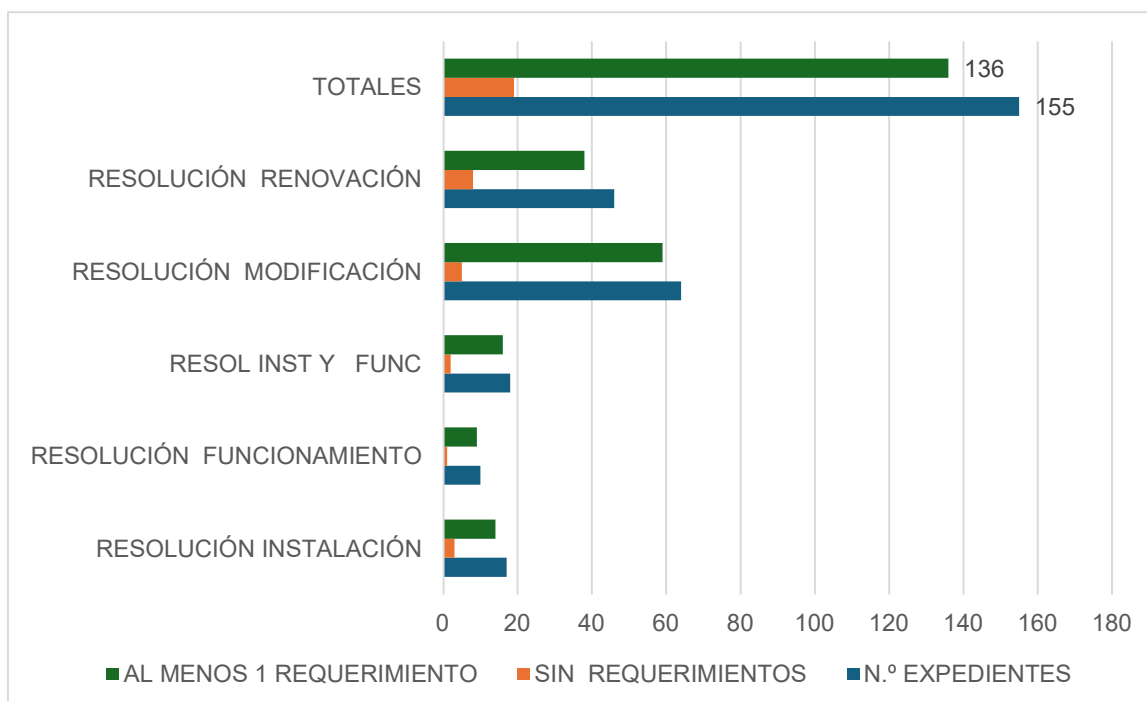
N.º Requerimientos por expediente* 2024	RESOLUCIÓN INSTALACIÓN	RESOLUCIÓN FUNCIONAMIENTO	RESOLUCIÓN INST + FUNC	RESOLUCIÓN MODIFICACIÓN	RESOLUCIÓN RENOVACIÓN
% 0 req	17,65 %	10,00 %	11,11 %	7,81 %	17,39 %
% al menos 1 req	82,35 %	90,00 %	88,89 %	92,19 %	82,61 %
Total	100%	100%	100%	100%	100%

\* Tipo Centros: Consultas médicas; Centros especializados y/o Centros polivalentes.

**Fuente:** Elaboración propia (Datos extraídos de las Bases de datos Excel SPEA).

La información de los datos totales de número de requerimientos por tipo de procedimiento y expediente durante la anualidad 2024 se muestran en el Gráfico 1 observándose que de los 155 expedientes tramitados de estas tipologías 136 tuvieron al menos 1 requerimiento.

**Gráfico 1.- Datos totales de número de requerimientos por tipo de procedimiento y expediente\*. Anualidad 2024**



\* Tipo Centros: Consultas médicas; Centros especializados y/o Centros polivalentes.

**Fuente:** Elaboración propia (Datos extraídos de las Bases de datos Excel del SPEA).

Asimismo, en cuanto al promedio de días de resolución de estas clases de expedientes se recoge en la Tabla 3. Se observa que se necesitan una media de 49 días para la obtención de una autorización de instalación, si bien hay que matizar que con esta única autorización no es posible legalmente abrir el centro sanitario ya que se requiere disponer de la autorización de funcionamiento. De ahí, que cuando se solicita conjuntamente ambas autorizaciones el tiempo medio se eleve a 122 días.

**Tabla 3.- Promedio de días de resolución de expedientes por tipo de procedimiento. Anualidad 2024.**

	RESOL INSTALACIÓN	RESOL FUNCIONAMIENTO	RESOL INST + FUNC	RESOL MODIFICACIÓN	RESOL RENOVACIÓN
N.º DATOS	17	10	18	64	46
PROMEDIO (EN DIAS)	49	95	122	107	71

**Fuente:** Elaboración propia (Datos extraídos de las Bases de datos Excel Tipo Centros Consultas Médicas y Centros Polivalentes).

No obstante, reseñar que en base a lo establecido en el Decreto 69/2008, de 26 de febrero, por el que se establecen los procedimientos de las Autorizaciones Sanitarias y se crea el Registro Andaluz de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios se están cumpliendo los plazos legalmente establecidos. En concreto, para resolver una autorización de instalación el plazo es de 4 meses (artículo 10) y para la autorización de funcionamiento serían 3 meses (artículo 12). Es decir, entre las dos autorizaciones se podría llegar a tardar en tramitar estos procedimientos hasta 7 meses, y se estaría cumpliendo la normativa.

Sin embargo, en la actual realidad social de simplificación y mejora en la atención a la ciudadanía y búsqueda de productividad, es complejo de explicar y de entender, para una persona que solicite abrir un centro sanitario que los trámites de apertura podrían dilatarse 7 meses con la carga administrativa e incertidumbre que ello puede suponer para su actividad laboral y profesional.

Tras este análisis surgieron unos objetivos que inicialmente no estaban formulados ni planteados en el diseño de investigación. Por ello, se ha incorporado como objetivo secundario, reducir el número de requerimientos en las autorizaciones de instalación y funcionamiento de este tipo de centros en un 10% y el promedio de días de resolución en un 15%.

Esta misma serie de datos correspondientes a la anualidad 2023 se recogen en el Anexo 1 en sus tablas 2, 3 y 4.

Por otra parte, el relevo generacional es una realidad en la administración pública española y en la andaluza. Actualmente, existe un contexto general de renovación del personal y relevo generacional en la JA donde la gestión del conocimiento comienza a representar más que una posibilidad una necesidad obligatoria. A este hecho, hay que unirle que la rotación del personal es algo habitual en el seno de los concursos de traslados existentes.

De hecho, sirva como ejemplo ilustrativo de ambas cuestiones, la propia situación del SPEA donde de las tres personas que llevan el mayor porcentaje de expedientes, dos tiene más de 60 años. Es más, este personal se acaba de incorporar al Servicio a mitad el año 2024. La otra persona tramitadora, ha manifestado su deseo de cambiar de puesto por la elevada carga de éste y la tensión que esto le produce.

**RELEVO GENERACIONAL  
Y ROTACIÓN CONSTANTE  
DEL PERSONAL  
TRAMITADOR**

Todo ello, sin contar que cuando se produce una ausencia o un cambio de alguna de las personas integrantes del equipo se genera un retraso en la tramitación de su tipo de expedientes que redundará en una pérdida de calidad y demora del servicio que se presta a la ciudadanía.

En cuanto a las herramientas de soporte informático para la tramitación de estos expedientes, hay que mencionar que está en uso el Sistema de Información de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios. Se trata de una aplicación informática de uso interno generada hace dos décadas

**NO EXISTE UN  
TRAMITADOR  
INFORMÁTICO  
GENERALIZADO**

que se ha ido actualizando. Sin embargo, no se trata de una herramienta que pueda considerarse un tramitador general ya que no está ligada ni al sistema de registro de documentación electrónica; ni permite cargar documentos; ni hacer

seguimiento del estado de situación de los expedientes. Únicamente, dispone de unas funcionalidades limitadas a extraer informes resumidos de cada centro y a la generación de las resoluciones de instalación y funcionamiento básicas. Además, este sistema nutre de datos al SICESS asignándoles un NICA. Este Registro si tiene un carácter público y permite a cualquier persona conocer los centros que disponen de autorización sanitaria en Andalucía. Por tanto, no existe un tramitador informático común.

Actualmente, a nivel del Ministerio existe el Registro General de centros, servicios y establecimientos sanitarios (REGCESS) que permite a los usuarios conocer los centros, servicios y establecimientos, de cualquier titularidad, autorizados por las administraciones sanitarias de las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía.

### 3.- Enfoque metodológico

Este trabajo tiene una metodología de investigación-acción en administración pública. Inicialmente, tal y como se recoge en el epígrafe anterior de planteamiento del problema, se ha hecho en una fase previa un estudio descriptivo del estado de situación de la GCPACS detectando los principales problemas y necesidades en las que se podría intervenir.

Las herramientas metodológicas utilizadas en esta fase han sido:



Análisis documental



Estudio de bases de datos



Grupos de discusión



Observación sistemática

Una segunda fase, eminentemente de aplicabilidad práctica en la gestión pública de estas autorizaciones, se desarrollará durante el año 2026.

Las técnicas que se usarán serán:

- ◆ Red de trabajo colaborativo
- ◆ Elaboración de documentos entregables del proyecto
- ◆ Evaluación de resultados (definición de indicadores)

Por tanto, este estudio utiliza un método mixto aplicado a la administración pública al conjugar la descripción objetiva de análisis junto con la perspectiva cualitativa de su fase de aplicación operativa.

## 4.- Discusión

### *La gestión del conocimiento en autorización de centros sanitarios*

Desde 2017 en la JA, a través del Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP), se está trabajando de forma estructurada la GC (Domínguez Murillo, 2018). De entre las lecciones aprendidas en la GC destaca la importancia de compartir el saber y reaprovechar lo que otras personas han hecho antes (Domínguez Murillo, 2022).

Por tanto, la GC es una disciplina que tiende a extenderse en el seno de la JA en base al “¿quién sabe qué?” y “¿para qué puede servir ese conocimiento?”. Por este motivo, es necesario trabajar el uso eficiente del conocimiento existente tanto del individual al colectivo como del explícito al tácito (experiencia) (Domínguez Murillo, 2024).

Concretamente, desde el IAAP se han impulsado y coordinado proyectos de GC como:



Embajadores del conocimiento



Mapas de conocimiento crítico



Encuentros intergeneracionales (subvenciones)

Asimismo, la metodología TRANSFER se utiliza en la transferencia de conocimiento en el puesto de trabajo en cada proceso de renovación del personal con motivo de un concurso de traslados (Junta de Andalucía. Instituto Andaluz de Administración Pública, 2024). Dicho proyecto, ha demostrado su utilidad en contextos donde el cambio generacional de las plantillas en las administraciones públicas plantea retos y oportunidades en cuanto a la GC ofreciendo un marco estructurado de trabajo (Domínguez Murillo & Boralla Jaramillo 2025).

Por todo ello, en la JA existe una experiencia y bagaje previos acumulados en materia de GC que pone de manifiesto la posibilidad real de transformar las metodologías tradicionales de trabajo en modelos colaborativos basados en la accesibilidad y reutilización el saber administrativo.

En el marco de este contexto y estrategia general de trabajo de la JA, *Compartir saber es saludable* se ubica en el ámbito concreto de las autorizaciones de centros sanitarios. Se trata de un escenario idóneo para aplicar la GC ya que los procedimientos son complejos con una elevada carga de conocimientos técnicos y múltiples casuísticas de casos; junto a unos usuarios finales, la ciudadanía a la que hay que simplificar y facilitar su relación con la administración en cuanto a estos trámites se refiere.

Por tanto, el diseño y puesta en marcha de un SGCPACS se configura como una herramienta clave para avanzar que asegurará un repositorio de saber y conocimiento.

Además, permitirá superar la dependencia de la experiencia y sabiduría de personas concretas y alcanzar un conocimiento colectivo y eficiente. La finalidad es conseguir la estandarización, homogeneización y transferencia del conocimiento para lograr la calidad y continuidad del servicio público en la AC que genere valor público mejorando atención sanitaria a la ciudadanía. En definitiva, el SGCPACS representa una oportunidad de mejora en la gestión pública.

### **Contexto teórico-práctico del SGCPACS**

Este proyecto no trata sólo de GC sino que quiere ir más allá. Por eso, puede incardinarse por una parte con el concepto de gobernanza internivel; y por otra con los principios de Buena administración, Buen gobierno y Buena Ciudadanía.

La gobernanza puede entenderse: *“como una estructuración de un proceso de toma de decisiones entre diversos actores, grupos u organizaciones”* (Arellano Gault et al., 2014,p.121). Por tanto, se trata de un proceso que tiene diferentes niveles y dimensiones, y no es aleatorio, sino que está estructurado entre otros factores por el conocimiento (Aguilar Villanueva, 2014). Asimismo, el reto está en lograr el equilibrio entre el uso del conocimiento y la sabiduría acumulados sin renunciar a la innovación administrativa. Por ello, en las nuevas administraciones, el liderazgo ya no puede fundamentarse exclusivamente en la sabiduría y competencias particulares de una sola persona más bien, debe caracterizarse por la capacidad para provocar, articular y aprovechar la inteligencia colectiva que reside en la organización (Brugué et al., 2009). Tal enfoque implica un tránsito organizacional hacia formas de gobernanza más colaborativas y distribuidas, donde se valora la participación y el conocimiento compartido entre los miembros del equipo (Arellano Gault et al., 2014).

Además, la gestión del conocimiento juega un papel clave en este proceso, ya que facilita la transferencia y aprovechamiento del saber colectivo para mejorar la capacidad adaptativa y la innovación dentro de las administraciones públicas (Domínguez Murillo, 2018; 2022; 2024). Es aquí donde *Compartir saber es saludable* cobra parte de su utilidad práctica para la organización y para las personas.

Asimismo, la JA es una organización con un sistema descentralizado donde existen distintos niveles competenciales y territoriales. En este contexto, es fundamental trabajar la coordinación institucional. De ahí, la idoneidad del presente proyecto donde partiendo del nivel descentralizado de la provincia de Granada y analizando su situación en cuanto a la AC se puede pilotar la pertinencia de la implementación de forma generalizada y centralizada de un SGCPACS para toda la JA. Es decir, este sistema contribuirá a favorecer flujos de información y dotar de coherencia técnica estos procedimientos. Con ello, se fomentará una gobernanza más horizontal creando un nicho de saber experto compartido y armonizado.

Esta gobernanza ad hoc para la AC está en la línea de que hay que plantearse la gobernanza no como una gran solución alternativa ideal y general para todo tipo de realidades políticas sino más bien como un instrumento con pros y contras incorporadas, y sobre todo con un carácter profundamente situacional y contextual (Arellano Gault et al., 2014).

Por tanto, no se trata sólo de gestionar conocimiento, por sus utilidades prácticas en la tramitación de expedientes, sino que también el SGCPACS se convierte en un elemento integrador, que refuerza y cohesiona tanto la legitimidad como la homogeneidad y sostenibilidad de la estructura organizativa existente en el ámbito de la autorización de centros en la Junta de Andalucía.

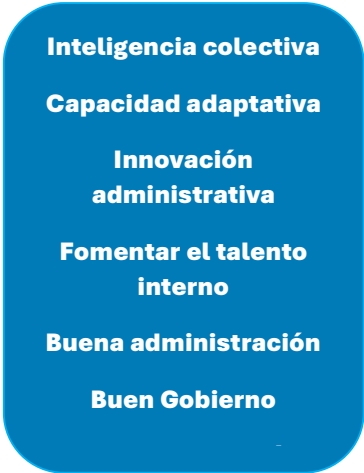
Asimismo, hay que destacar que la era de las organizaciones termina y comienza la de las redes (Aguilar Villanueva, 2014). En este sentido, para conseguir fomentar el talento interno y hacer aflorar el expertise de la organización es básico apostar por los aprendizajes colaborativos y en red orientados a provocar cambios estratégicos y mejoras (Martínez Simón, 2024). De ahí, que una de las premisas de este proyecto es hacerlo de forma colaborativa y en red utilizando la red profesional de la JA.

Por otra parte, la *Buena Administración* se reconoce expresamente como un derecho en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Unión Europea, 2000). En la práctica, se traduce en la obligación de la Administración de tratar con responsabilidad, imparcialidad y objetividad a toda la ciudadanía y se ha ido incorporando al ordenamiento jurídico-administrativo tanto a nivel

nacional como a nivel andaluz. Así, por ejemplo, en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común se recoge bajo el concepto de principios de buena regulación: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia (artículo 129).

En este contexto genérico, la propuesta de este proyecto de mejora en la tramitación de los procedimientos de AC a través del conocimiento compartido y la interoperabilidad administrativa puede ubicarse como una forma concreta y específica de generar Buena Administración entendida al unísono como derecho y principio (Ponce Solé, 2008; Rodríguez Arana, 2013).

En relación con el concepto de *Buen Gobierno*, hay que reseñar que se identifica como un principio rector de la acción pública cuyas características básicas serían: transparencia, integridad, rendición de cuentas y orientación al interés general. Esta cuestión se ve reflejada expresamente en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía donde además de cuestiones éticas para los gestores públicos y políticos, se conmina a actuar con eficacia, eficiencia y responsabilidad. En este sentido, el diseño de un SGCPACS contribuye directamente a esta finalidad ya que permite mejorar la transparencia y la trazabilidad de este tipo de procedimientos.

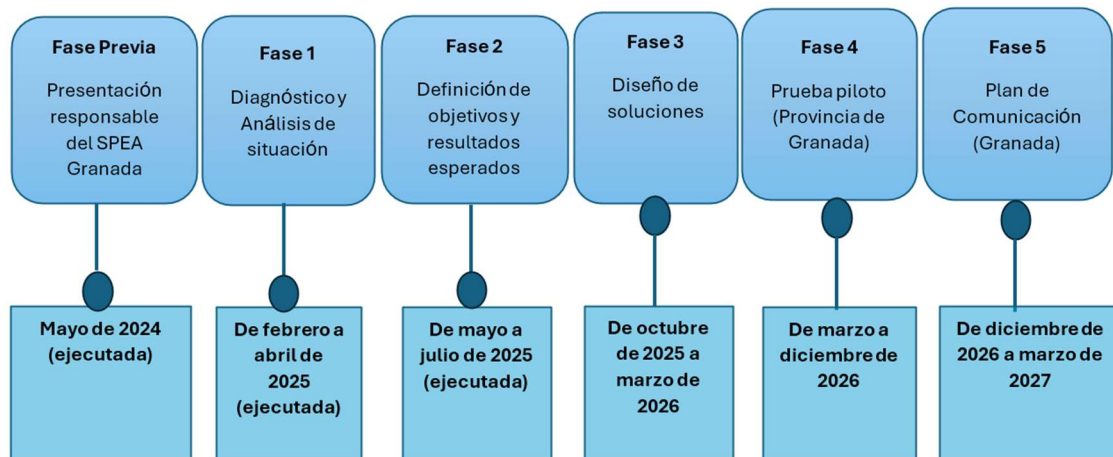


Por último, reseñar que nuestro público diana, *nuestros clientes*, son todas aquellas personas que solicitan una autorización de apertura de un centro sanitario en Andalucía. Por tanto, el SGCPACS afecta tanto al personal tramitador de la Junta de Andalucía, como a la ciudadanía que son los sujetos activos del sistema. Por todo ello, *Compartir saber es saludable* se relacionaría con el concepto teórico-práctico de *Buena Ciudadanía*, entendida como la implicación corresponsable de los actores públicos y sociales en la mejora del sistema que permite transitar hacia un modelo de gobernanza colaborativa donde compartir el conocimiento no solo optimiza los procedimientos, sino que legitima la acción administrativa y promueve una cultura institucional orientada al aprendizaje continuo (Prats, 2001).

## 5.- Plan de implementación

A continuación, se incluye el Esquema 2 que incluye el plan de implementación de este proyecto. Con respecto al mismo, hay que reseñar que la Fase previa y las Fases 1 y 2 ya se han ejecutado en el SPEA de Granada. Actualmente, se está desarrollando la Fase 3.

### Esquema 2. Cronograma Plan de Implementación del Proyecto Compartir saber es saludable.



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se detallan tanto los objetivos como las acciones de cada una de las fases propuestas en la hoja de ruta del proyecto.

**Fase Previa:** Presentación del proyecto a responsable del SPEA de la Delegación Territorial de Salud y Consumo en Granada

**Objetivo:** Obtener el visto bueno de la jefatura para la presentación de la memoria de trabajo.

**Acciones:**

- ◆ Entrevista con jefa de Servicio de SPEA y exposición de la idea del proyecto.

**Temporalización:** mayo de 2024 (ejecutada).

## Fase 1.- Diagnóstico y Análisis de situación.

Objetivo: Identificar los problemas y oportunidades del sistema actual de autorización de centros y establecimientos sanitarios en Granada.

Acciones:

- ◆ Presentación del proyecto al equipo de trabajo a través de una reunión informativa inicial.
- ◆ Identificación de personas colaboradoras. Definición de roles y funciones.
- ◆ Análisis bases de datos del SPEA.
- ◆ Análisis de documentación sobre AC.
- ◆ Análisis web oficiales con información a la ciudadanía para AC.

Temporalización: De febrero a abril de 2025 (ejecutada).

## Fase 2.- Definición de objetivos y resultados esperados.

Objetivo: Formular objetivos concretos medibles y alineados con las prioridades de SPEA de una forma colaborativa.

Acciones:

- ◆ Grupo de discusión con el equipo para analizar los datos obtenidos y consensuar objetivos y resultados. Recoger aportaciones del equipo.
- ◆ Reunión de equipo para identificación de entregables y selección de muestra de tipología centros.
- ◆ Validación de objetivos con dirección del SPEA.

Temporalización: De mayo a julio de 2025 (ejecutada).

### Fase 3.- Diseño de soluciones

Objetivo: Elaborar herramientas operativas que faciliten la gestión del conocimiento en AC.

Acciones:

- ◆ Elaborar entregables: Índice básico, entrevistas, borradores, revisiones, entregas.
  - Manual de Acogida.
  - Guías de procedimientos por tipo de centro seleccionado
  - Documento de FAQs.
  - Infografía informativa para la ciudadanía.
- ◆ Definición de indicadores de seguimiento.
- ◆ Asignación de responsables y recursos.
- ◆ Establecimiento reuniones de seguimiento.
- ◆ Elaboración de un plan de gestión del cambio (formación + comunicación interna).
- ◆ Puesta en conocimiento del proyecto *Compartir Saber es Saludable* a los Servicios Centrales.

Temporalización: De octubre de 2025 a marzo de 2026.

### Fase 4. Prueba piloto (Provincia de Granada)

Objetivo: Validar metodología y materiales entregables en el entorno real del SPEA de Granada.

Acciones:

- ◆ Incorporación a la práctica diaria las guías y manual de acogida en Granada.
- ◆ Recogida de feed-back preliminar y ajustes funcionales.
- ◆ Monitoreo de indicadores.
- ◆ Recogida de retroalimentación de usuarios internos.

Temporalización: De marzo a diciembre de 2026.

## Fase 5. Plan de Comunicación.

Objetivo: Comunicar a los servicios centrales los resultados obtenidos, así como la utilidad práctica e impactos potenciales del SGCPACS de Granada.

Acciones:

- ◆ Reunión informativa.
- ◆ Elaboración y presentación del informe final del proyecto *Compartir Saber es Saludable*

Temporalización: De diciembre de 2026 a marzo de 2027.

Este plan de implementación tiene la finalidad de que el SGCPACS pueda ser objeto de una evaluación por parte de los Servicios Centrales de la Consejería de Salud y Consumo. Todo ello, en aras de conseguir los objetivos propuestos y que se estime conveniente su generalización efectiva y sostenible en la red de servicios y personal que se ocupan de estas funciones en el seno de la JA en fases posteriores del presente proyecto.

Este proyecto no estará exento de obstáculos y dificultades. No obstante, también se prevén propuestas y formas de superarlos (Tabla 4).

**Tabla 4.- Dificultades en el Proyecto de SGCPACS**

DIFICULTADES	ARGUMENTO	PROPUESTAS
Percepción de Directivos sobre que la GC en AC no es necesaria	Los intereses políticos y de dirección suelen ir encaminados a visibilizar resultados globales de trabajo y no tanto las cuestiones de mejora técnica en estos procedimientos	Trabajar con responsables de AC a nivel provincial de la Delegación de Granada y a nivel centralizado de la Consejería de Salud y Consumo de Granada  Implicar al estamento político y directivo en los cambios estructurales propuestos  Mostrar las ventajas del SGCPACS
Reticencias al cambio del personal técnico	Percepción de que la gestión del conocimiento en AC no es necesaria o no es problema suyo  Excesiva carga de trabajo diaria que origina falta de tiempo y motivación	Informar y comunicar las fortalezas del Sistema  Exponer las mejoras de su posible aplicación práctica: <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ reducción de tiempos, seguridad jurídica</li> <li>◆ homogenización de procedimientos</li> <li>◆ facilitación de la incorporación del nuevo personal</li> <li>◆ mejorará la atención al ciudadano</li> </ul> Buscar representantes expertos en conocimiento e incorporarlos al equipo de trabajo
Falta de recursos para la evaluación del impacto SGCPACS	La escasa cultura de evaluación en AC  Ausencia de un tramitador electrónico	Generar indicadores ad hoc del SGCPACS  Generalizar el uso de datos cuantitativos en las AC

Fuente: Elaboración propia

## 6.- Impacto, aplicabilidad y utilidad del proyecto

*Compartir Saber es Saludable*, se basa en diseñar un Sistema de gestión del conocimiento en el procedimiento de autorización de centros sanitarios. Inicialmente, se aplicará en el SPEA de Granada y se evaluarán sus resultados en aras de su extensión y generalización a toda la Junta de Andalucía. Esta decisión corresponderá a los Servicios Centrales de AC de la Consejería de Salud y Consumo de la JA. Una vez implementado se prevé que será de utilidad para generar valor público con impacto en los servicios que se ofrecen a la ciudadanía.

Asimismo, el impacto esperado se puede visualizar desde una triple perspectiva.

### IMPACTO POTENCIAL TRIPLE PERSPECTIVA

La primera, es la de la Organización; la segunda es la del personal empleado público que tramita estos expedientes; y la tercera es la de la ciudadanía.

### *Beneficios para la Organización*

La GCPACS es una oportunidad de responder a una necesidad estratégica detectada con el estudio del estado de situación existente. El SGCPACS representa un instrumento de mejora y avance interno de la organización dotándola de coherencia técnica en la toma de decisiones y ofreciendo respuestas tangibles y útiles ante cuestiones tan actuales como el relevo generacional en la JA y en concreto, en las personas que tramitan los procedimientos de autorización de centros. Es decir, ofrece como añadido una estructura de sostenibilidad organizativa.

Asimismo, se enmarca como un ejemplo práctico de gobernanza internivel en la administración sanitaria andaluza. Se trata de un proyecto innovador que busca generar valor público donde la GC tiene un rol articulador que ayuda a mejorar la coordinación entre los niveles provinciales y centrales en lo que respecta al procedimiento de AC.

## ***Beneficios para el personal***

Como se ha ido poniendo de manifiesto en el documento, el personal que se ocupa de las AC tiene una elevada carga laboral; continua rotación y suele estar especializado por tipo de centro.

Esta cuestión está relacionada principalmente con los productos propuestos como entregables de este proyecto, que son los siguientes:



Manual de acogida



Guías de procedimiento por tipo de centro



FAQs



Infografía informativa para la ciudadanía

Todos estos entregables están orientados en su mayor parte a mejorar las condiciones de trabajo del personal tramitador de AC, ya que supondrán una disminución de cargas de trabajo poniendo en valor su conocimiento. La idea es generar valor con el conocimiento de todo el personal, y entre todos de forma colaborativa.

También, se apuesta por elaborar un manual de acogida para el personal de nuevo ingreso con la finalidad de que se sientan parte del equipo desde el primer momento de su incorporación. Además, le permitirá una mejor adaptación al puesto de trabajo y se les facilitarán los conocimientos básicos para comenzar a desempeñar sus funciones profesionales.

Por otra parte, la premisa de implicar activamente al personal que trabaja en AC como agentes corresponsables en la generación y transferencia de conocimiento, fortalecerá su motivación y compromiso con la finalidad del trabajo que desarrollan al ver reflejada en la práctica su propia aportación personal al proyecto.

## **Beneficios para la ciudadanía**

Hay que reseñar que cuando se cita y se menciona a lo largo de todo el texto “Autorizaciones de centros” “Expedientes administrativos” “Consultas” “Registros de Entradas”, etc. estamos realmente refiriéndonos a personas, al público diana de este trabajo. Dicho público diana, está constituido tanto por las personas solicitantes que desean abrir un centro sanitario como por las usuarias potenciales de sus servicios y atención sanitaria. Por eso, desde la óptica de la ciudadanía, cada vez más activa, y en un sector productivo como el de la autorización de centros sanitarios existe una exigencia hacía la propia administración, ya sea directa o indirectamente, para que se fomente una cultura de conocimiento compartido, responsabilidad institucional y mejora continua que facilite la atención que se les ofrece.

Con la creación e implementación del SGCPACS los grandes beneficiados serán estas personas que verán cómo se reducen plazos y se simplifican este tipo de procedimientos administrativos gracias a un conocimiento mejor gestionado.

Además, hay que señalar el creciente impacto económico del sector de actividad sanitaria privada, que incluye desde los profesionales sanitarios que trabajan en estos centros hasta los distintos proveedores de material sanitario; medicamentos; empresas de gestión de residuos, etc. y que generan riqueza y valor productivo para la sociedad en su conjunto.

## **7.- Conclusiones**

El proyecto *Compartir saber es saludable* no es sólo un eslogan sino que pretende ser una estrategia que desde la creación del SGCPACS constituya una apuesta transformadora donde reconocer y dar valor al conocimiento del personal de la JA. Este trabajo aspira a contribuir a una administración pública más inteligente, sostenible, eficiente y centrada en las personas tanto usuarias como trabajadoras. Es decir, compartir y gestionar el conocimiento en AC es mejorar la salud de los empleados, de la organización y de la ciudadanía.

Todo ello, con el plus añadido de que la mejora en los procesos de autorización de centros sanitarios es una forma de cuidar lo público y de garantizar que el conocimiento institucional siga siendo un bien común al servicio de una ciudadanía saludable.

El equipo que tramita estas solicitudes no debe descuidar ni desatender los requisitos legalmente establecidos en estos procedimientos, que son preceptivos, y otorgan la garantía de que el centro o establecimiento cuenta con una autorización sanitaria y por tanto, ofrece una atención sanitaria profesional y conforme a la legislación vigente.

En esta línea, el proyecto del SGCPACS evidencia que el conocimiento no reglado, práctico e individual, y en ocasiones invisibilizado, del quehacer diario de muchos procesos administrativos y organizativos es susceptible de identificarse, sistematizarse y reutilizarse de forma general.

En este contexto complejo, el sistema propuesto puede utilizarse en el futuro como un elemento cohesionador de armonización de criterios y saber experto entre unidades administrativas interdependientes. En otras palabras, aunque el foco se ponga en la GC el proyecto resulta de utilidad práctica ya que genera valor público para la ciudadanía dotando de legitimidad la acción y las decisiones de gestión pública en este ámbito de actuación. Por ello, supone una forma de hacer gestión pública eficiente al generar efectos positivos en la ciudadanía, en las personas usuarias y en los trabajadores de la organización

Por último, y quizás lo más importante, es que en el fondo hay personas que pueden necesitar una asistencia sanitaria profesional que estos centros les pueden proporcionar mejorando su calidad de vida y sobre todo su salud. De ahí, se deriva la principal utilidad y aplicabilidad del proyecto *Compartir saber es saludable*.



## 8.- Bibliografía

- Arellano Gault, D., Sánchez Cetina, J., & Retana Soto, B. (2014). ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(2), 117–137. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/extart?codigo=4998735>
- Aguilar Villanueva, L. F. (2014). Las dimensiones y los niveles de gobernanza. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1), 11–36. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/extart?codigo=4773659>
- Brugué, J., Gomà Carmona, R., Fleury, S. (coord. ), Subirats i Humet, J. (coord. ), Blanco i Fillola, I. (coord. ), & Baumann Burgos, M. (coord. ). (2009). Nuevas formas de gobernar: límites y oportunidades. In *Respuestas locales a inseguridades globales: innovación y cambios en Brasil y España* (pp. 265–284). Barcelona : Fundació CIDOB, [2009]. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/extart?codigo=8145792>
- Domínguez Murillo, F. J. (2022). Lecciones Aprendidas tras cinco años de Gestión del Conocimiento en la Junta de Andalucía. *EnRed@2.0: Revista Digital Por y Para Emplead@s De La Junta De Andalucía*, 14. <https://ws168.juntadeandalucia.es/iaap/revista/2023/03/07/lecciones-aprendidas-tras-cinco-anos-de-gestion-del-conocimiento-en-la-junta-de-andalucia/>
- Domínguez Murillo, F. J. (2024). 7 años de Gestión del Conocimiento en la Junta de Andalucía. *EnRed@2.0: Revista Digital Por Y Para Emplead@s De La Junta De Andalucía*. <https://ws168.juntadeandalucia.es/iaap/revista/2024/10/18/7-anos-de-gestion-del-conocimiento-en-la-junta-de-andalucia/>
- Domínguez Murillo, Fco. J. (2018). Gestión del conocimiento en la Junta de Andalucía: primeros pasos. *EnRed@2.0: Revista Digital Por y Para Emplead@s de La Junta de Andalucía*, 1. <https://ws168.juntadeandalucia.es/iaap/revista/2018/05/22/gestion-del-conocimiento-en-la-junta-de-andalucia-primeros-pasos/>
- Domínguez Murillo, Fco. J., & Boralla Jaramillo, R. (2025). Estrategias de transferencia de conocimiento para afrontar el relevo generacional en las administraciones públicas. La metodología TRANSFER. *Consultor de Los Ayuntamientos y de Los Juzgados: Revista Técnica Especializada En Administración Local y Justicia Municipal*, 1. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/extart?codigo=10247061>
- Junta de Andalucía. Instituto Andaluz de Administración Pública. (2024). *Proyecto TRANSFER*. <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/iaap/areas/gestion-conocimiento/gc-proyecto-transfer.html>

- Martínez Simon, S. (2024). Retos actuales para el aprendizaje y gestión del conocimiento en las Administraciones públicas. Estudio de caso del Modelo de Aprendizaje y Desarrollo (MAD) de la Escola d'Administració Pública de Catalunya y su implementación. *Documentación Administrativa: Nueva Época*, 13, 95–120. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/extart?codigo=9909555>
- Ponce Solé, J. (2008). *La buena administración como derecho y como principio* (Marcial Pons, Ed.).
- Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 10(2001).
- Rodríguez Arana, J. (2013). La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. *Misión Jurídica*, 6(6). <https://doi.org/10.25058/1794600x.60>
- Unión Europea. (2000). *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00389-00403.pdf>

## 7.- Anexos

### 7.1.- Anexo 1. Tablas

**Tabla 1.- Evolución anual número de expedientes**

TIPO DE EXPEDIENTE	2022	2023	2024	2025 (HASTA 30/04/25)
Solicitudes de instalación	180	143	113	51
Solicitudes de funcionamiento	175	131	79	27
Solicitudes de instalación y funcionamiento	95	89	102	24
Solicitudes de modificación	146	143	227	83
Solicitudes de modificación sustancial	68	61	148	63
Solicitudes cambios de titularidad / denominación de centro	78	82	79	20
Solicitudes de renovación	363	368	389	201
Cierre total del centro	20	14	43	17
<b>TOTAL EXPEDIENTES</b>	<b>884</b>	<b>799</b>	<b>953</b>	<b>403 (1209*)</b>

\*Estimación total para la anualidad 2025

**Fuente:** Elaboración propia (Datos extraídos de las Base de datos Excel SPEA)

**Tabla 2. Porcentaje de requerimientos por tipo de procedimiento\* anualidad 2023**

N.º Requerimientos por expediente	Solicitudes instalación	Solicitudes funcionamiento	Solicitudes instalación y funcionamiento	Solicitudes modificación	Solicitudes renovación
% 0 req	13,33 %	25,00 %	23,08 %	16,90 %	25,00 %
% al menos 1 req	86,67 %	75,00 %	76,92 %	83,10 %	75,00 %
% 1 req	60,00 %	37,50 %	23,08 %	45,07 %	45,83 %
% 2 req	26,67 %	37,50 %	53,85 %	23,94 %	12,50 %
% + 2 req	0,00 %	0,00 %	0,00 %	14,08 %	16,67 %

\* Tipo Centros Consultas Médicas, Centros Especializados y/o Centros Polivalentes

Fuente: Elaboración propia (Datos extraídos de las Bases de datos Excel SPEA)

**Tabla 3. Datos totales de requerimientos por tipo de procedimiento anualidad 2023**

	Solicitudes instalación	Solicitudes funcionamiento	Solicitudes instalación y funcionamiento	Solicitudes modificación	Solicitudes renovación	Totales
Nº Datos	15	8	13	71	24	131
0 req	2	2	3	12	6	25
al menos 1 req	13	6	10	59	18	106
1 req	9	3	3	32	11	58
2 req	4	3	7	17	3	34
+2req	0	0	0	10	4	14

Fuente: Elaboración propia (Datos extraídos de las Bases de datos Excel Tipo Centros Consultas Médicas y Centros Polivalentes).

**Tabla 4.- Promedio de días de resolución de expedientes por tipo de procedimiento\*. Anualidad 2023**

	Resoluciones instalación	Resoluciones funcionamiento	Resoluciones instalación y funcionamiento	Resoluciones modificación	Resoluciones renovación
<b>N.º Datos</b>	15	8	13	71	24
<b>Promedio (en días)</b>	58	112	122	95	73

\* Tipo Centros Consultas Médicas, Centros Especializados y/o Centros Polivalentes

**Fuente:** Elaboración propia (Datos extraídos de las Bases de datos Excel SPEA)