

BOLETIN OFICIAL
DEL
PARLAMENTO DE NAVARRA

III Legislatura

Pamplona, 10 de septiembre de 1992

NUM. 46

S U M A R I O

SERIE G:

Comunicaciones, Convocatorias y Avisos:

- Informe de fiscalización sobre la ejecución del contrato de obras "Ronda Oeste de Pamplona", emitido por la Cámara de Comptos de Navarra (Pág. 2).
- Informe sobre el sistema de compras del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, emitido por la Cámara de Comptos de Navarra (Pág. 16).

**Serie G:
COMUNICACIONES, CONVOCATORIAS Y AVISOS**

Informe de fiscalización sobre la ejecución del contrato de obras «Ronda Oeste de Pamplona»

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 1 de setiembre de 1992, acordó ordenar la publicación del informe emitido por la Cámara de Comptos de fiscalización sobre la ejecución del contrato de obras «Ronda Oeste de Pamplona».

Pamplona, 2 de septiembre de 1992.

El Presidente: Javier Otano Cid.

Informe de fiscalización sobre la ejecución del contrato de obras «Ronda Oeste de Pamplona»

INDICE

- I. OBJETO. ALCANCE Y LIMITACIONES.
- II. ANTECEDENTES.
- III. LAS GRANDES CIFRAS Y PLAZOS DE EJECUCION DE LA RONDA OESTE.
- IV. REGIMEN JURIDICO APLICABLE.
- V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.
- ANEXO I: PLANO DE LA RONDA
- ANEXO II: ALEGACIONES PRESENTADAS AL INFORME PROVISIONAL POR LA CONSEJERIA DE OBRAS PUBLICAS, TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.
- ANEXO III: RESPUESTA DE LA CAMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS POR LA CONSEJERIA DE OBRAS PUBLICAS, TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.

I. OBJETO, ALCANCE Y LIMITACIONES.

De conformidad con la Ley Foral 20/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos, y la Ley Foral 13/1986 de Contratos, hemos procedido a realizar la fiscalización de la ejecución del Contrato de Obras "Ronda Oeste de Pamplona".

Nuestro objeto es revisar la adecuación a la normativa vigente de la ejecución de dicho contrato, es decir las actuaciones posteriores a la firma del contrato.

Para ello, se han analizado las distintas fases del expediente de ejecución del contrato, obrante en el Departamento de Obras Públicas del Gobierno de Navarra, así como determinados aspectos del proyecto de construcción que han incidido en la ejecución. A la fecha de realización de este trabajo, abril de 1992, no se había procedido a la recepción definitiva (que debe efectuarse a partir del 6 de junio de 1992), ni por lo tanto, a la liquidación final de esta Ronda.

Agradecemos al personal del Departamento de Obras Públicas del Gobierno de Navarra por la colaboración prestada en el desarrollo de este trabajo.

II. ANTECEDENTES.

1. Desde el año 1986 el Gobierno de Navarra, a través del Consejero de Obras Públicas, venía encomendando a la empresa pública "Obras Públicas de Navarra S.A." (OPNASA) la realización de diversos trabajos y estudios en relación con el Proyecto de Trazado de la Ronda Oeste de Pamplona, como parte integrante del denominado "Cinturón de Ronda de Pamplona". Dicho cinturón, cuyo plano puede verse en el anexo I, con un recorrido de 38,4 kms., está compuesto de la Ronda Norte (8 kms.), la Este (16 kms.) y la Oeste (14,4 kms.). La Ronda Oeste de Pamplona, a diferencia de las Rondas Norte y Este, que se configuran como "vías de capacidad" o descongestión, ha quedado diseñada como una "vía de velocidad", con dos carriles en ambas direcciones preparados para convertirse en tres en el futuro, con ocho enlaces elevados a distinto nivel y que permite una velocidad máxima de 120 km./h..

2. Por Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 4 de febrero de 1988, el Proyecto de la Ronda

Oeste de Pamplona, se aprueba definitivamente como Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal.

3. Mediante Orden Foral 335/1988, de 29 de marzo, el Consejero de Obras Públicas encomienda a OPNASA, en 113 millones de ptas., las actuaciones precisas para poder disponer, para el 15 de septiembre de 1988, del proyecto así como otros trabajos necesarios para la construcción de la Ronda Oeste de Pamplona. Previamente, y tras el correspondiente concurso, OPNASA firmó un contrato, el 8 de marzo de 1988, con la Unión Temporal de Empresas (UTE) EPTISA/IBERING E.P./IDASA para la redacción del citado Proyecto, por un importe de 78 millones de ptas., comprometiéndose la citada UTE a ejecutarlo para el 22 de septiembre de 1988.

4. Mediante Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 6 de octubre de 1988, se concede al Consejero de Obras Públicas la preceptiva autorización para la celebración del contrato de ejecución de las obras de la Ronda Oeste de Pamplona.

5. El Acta de Viabilidad del Proyecto tiene lugar el 14 de octubre de 1988 y por Orden Foral 1071/1988, de 17 de octubre, el Consejero de Obras Públicas aprueba el expediente de contratación formalizado al efecto, el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) que regirá la contratación y el gasto máximo previsto de la obra, que se cifra en 5.676 millones de ptas. No consta en el expediente ni la revisión técnica final del proyecto de obra, ni su aprobación por el Consejero de Obras Públicas.

6. Por Orden Foral 1.321/1988, de 2 de diciembre, el Consejero de Obras Públicas adjudica, mediante concurso, en 5.496 millones de ptas. (con una baja del 3,18% sobre el presupuesto de contrata) la ejecución de las obras de la Ronda Oeste de Pamplona, a la UTE constituida por las firmas AGROMAN S.A./CUBIERTAS Y MZOV S.A. y HASA S.A.

7. El contrato se formaliza el 15 de diciembre de 1988, contemplándose un plazo total para la ejecución de las obras de 22 meses contados desde el día siguiente al de la firma del Acta de Comprobación del Replanteo, que se produce el 22 de diciembre de 1988.

8. Con fecha tres de enero de 1989, tiene lugar la recepción provisional por OPNASA del Proyecto de construcción de la Ronda Oeste, de la UTE a quien encargó su realización. La citada UTE se comprometió a ejecutarlo para el 22 de septiembre de 1988.

9. La dirección de la obra es llevada por técnicos del Departamento de Obras Públicas, si bien por Orden Foral 270/1989, de 19 de abril, el Consejero de Obras Públicas, tras el correspondiente concurso, adjudica en 192 millones de ptas. a la UTE constituida por las firmas PROYEX SA, CEMOSA y ACSA los trabajos de "Asistencia Técnica para el Control y Vigilancia de las obras de la Ronda Oeste de Pamplona". El correspondiente contrato de Asistencia Técnica se formaliza el 15 de mayo de 1989. Posteriormente, se incrementa en 55 millones de ptas. para adecuarlo a las modificaciones sufridas por el contrato de ejecución de las obras de la Ronda.

III. LAS GRANDES CIFRAS Y PLAZOS DE EJECUCION DE LA RONDA OESTE.

Con carácter previo a la revisión detallada de los distintos apartados de la ejecución del contrato de obras de la Ronda Oeste de Pamplona y al objeto de ofrecer una visión de conjunto de la misma presentamos esquemáticamente:

A) GRANDES CIFRAS: (en millones)

Presupuesto de contrata:	5.676	
Presupuesto de adjudicación	5.496	(baja del 3,18%)
Obras Accesorias:	411	(7,5% s/ adjud.inicial)
Enlace Noáin-Tajonar	234	
Demolición Peaje Berriozar y construcción del de Sarasa	177	
Modificaciones contrato:	1.602	(29,2% s/ adjud.inicial)
Por tren alta velocidad	745	
O.F. 306/ errores proyct.	756	
Varias	101	
TOTAL ADJUDICADO	7.509	(36,6% s/ adjud.inicial)
Modificación por variación unidades obra ejecutadas	748	(13,6% s/ adjud.inicial)
Revisión de precios	378	(6,8% s/ adjud.inicial)
TOTAL LIQUIDACION PROVISIONAL	8.635	(57% s/ adjud.inicial)

Está pendiente la liquidación final de la obra y no se ha incluido el coste de los terrenos, de la modificación de los servicios afectados (agua, luz, teléfono ...), del proyecto y actuaciones preparatorias ni de la asistencia técnica, que en

conjunto se elevan a más de 900 millones de ptas.

Coste por km, sin incluir las obras accesorias:

Adjudicación inicial: $\frac{5496}{14,4} = 382$ millones/km.

Adjudicación final: $\frac{7.509 - 4}{14,4} = 493$ millones/km.

Ejecuc. provisional: $\frac{8.635 - 411}{14,4} = 571$ millones/km.

B) PLAZOS:

Plazo de ejecución: 22 meses desde el día siguiente a la comprobación del replanteo de las obras.

1. Formalización del contrato: 15 de diciembre de 1988.

2. Comprobación replanteo de las obras: 22 de diciembre de 1988.

3. Terminación del plazo inicial: 23 de octubre de 1990.

4. Ampliación del plazo: 3 meses.

5. Nuevo plazo de terminación: 23 de enero de 1991.

6. Apertura de la Ronda al tráfico: 28 de abril de 1991.

7. Recepción Provisional: 6 de junio de 1991.

* Demora entre la fecha de terminación prevista y la fecha de apertura de la Ronda al tráfico: 3 meses y 5 días.

* Demora entre la fecha de terminación prevista y la fecha del Acta de Recepción Provisional de las obras: 4 meses y 14 días.

IV. REGIMEN JURIDICO APLICABLE.

El régimen jurídico aplicable a la ejecución del contrato de obras "Ronda Oeste de Pamplona" viene configurado básicamente por la Ley Foral 13/1986 de Contratos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, aprobado por Orden Foral 1071/88 de 17 de octubre y las disposiciones del propio contrato de ejecución de las obras, formalizado el 15 de diciembre de 1988. Asimismo, al no existir en Navarra un Reglamento General de Contratación que desarrolle el contenido de la mencionada Ley Foral 13/1986, hemos de remitirnos con carácter supletorio al Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, que desarrolla la Ley de Contratos del Estado.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Como CONCLUSION GENERAL de la revisión efectuada puede señalarse que, en general y salvo las deficiencias apuntadas en este informe, el expediente administrativo de ejecución del contrato "Ronda Oeste de Pamplona" es un expediente completo desde un punto de vista formal, en el que las distintas fases de ejecución están correctamente ordenadas y documentadas.

Sin embargo y como puede apreciarse en el epígrafe III de este informe, el importe de la liquidación provisional ha supuesto un incremento del 57 por ciento sobre el presupuesto de adjudicación inicial. Una parte significativa de este porcentaje es imputable, según informes técnicos, a errores e imprevisiones del proyecto del que, por otra parte, no nos consta su aprobación por el órgano de contratación. Asimismo, contrariamente a lo que dispone la L.F.C., la apertura de las obras al tráfico tuvo lugar antes de su recepción provisional y ésta antes de su terminación.

Presentamos a continuación en forma detallada las principales conclusiones y recomendaciones que se desprenden del trabajo realizado:

1. Proyecto de obra.

El Departamento de Obras Públicas encomienda su realización a la empresa pública OPNASA que, previamente, lo había contratado con la UTE formada por las firmas EPTISA/IBERING EP/IDASA, comprometiéndose a entregarlo para el 22-9-1988.

- Del análisis efectuado del expediente de contratación se derivan diversas deficiencias e infracciones de la normativa vigente en la tramitación del Proyecto de obra.

Las primeras referencias a la entrega del proyecto, que nos han sido facilitadas tras la solicitud efectuada como consecuencia de las alegaciones presentadas por la Consejería, consisten en fotocopias diligenciadas de la memoria y últimas hojas del presupuesto, con las firmas de representantes de "EPTISA-IDASA-IBERING" y de OPNASA como autores del proyecto y fechado en "septiembre de 1988".

Lo anterior, junto a la realización de un concurso para la adjudicación de las obras, parece acreditar que el proyecto pudo entregarse en septiembre, aunque no conste un documento formal de recepción en el Departamento. El acta de recepción provisional de la totalidad del proyecto por OPNASA está fechada el 3 de enero de 1989.

Por otra parte, y aunque tenemos constancia de que durante la elaboración del proyecto ha existido un seguimiento del mismo por parte de OPNASA y del propio Departamento de Obras Públicas, no nos consta ni su supervisión final, ni su aprobación por el Organo de Contratación, tal y como exigen los arts. 23 y 24.1 de la LFC.

– Dicho proyecto, según informes técnicos, presenta deficiencias y errores de previsión, especialmente en los capítulos referentes a mediciones de tierra y excavaciones, en que las desviaciones habidas respecto del proyecto inicial han ascendido al 64,60% en capítulos como "explanación y drenaje".

– No nos consta, por otra parte, que la empresa pública OPNASA, que contrató el proyecto, ni el Gobierno de Navarra que se lo encomendó a OPNASA, hayan adoptado ningún tipo de medida al respecto.

En este sentido, no se entiende muy bien la actuación de la empresa pública OPNASA, en cuanto a la redacción del proyecto, que se limita a gestionar el proceso selectivo de los contratistas y a una labor de intermediación entre el Gobierno de Navarra y la UTE de empresas que resulta adjudicataria del mismo, lo que, en la práctica, ha supuesto incrementar el importe del IVA y, en nuestra opinión, una cierta confusión en la tramitación administrativa del expediente en esta fase.

2. Modificaciones del contrato.

Durante la ejecución de las obras se han tramitado 6 expedientes de modificación del contrato por un importe global de 1.602 millones de ptas., lo que representa un 29,2% del presupuesto inicial de adjudicación.

De esos 6 expedientes solo 2 (los referidos a adaptaciones para permitir el paso del tren de alta velocidad) por un importe de 745 millones, son consecuencia de "necesidades nuevas o de causas técnicas imprevistas al tiempo de elaborar el proyecto", requisito que el Reglamento de Contratos del Estado señala para que puedan acordarse modificaciones del contrato.

Los otros 4 expedientes, por importe global de 857 millones de ptas., tienen, en gran parte, su origen en las deficiencias y errores del proyecto ya apuntadas, aunque las necesidades del interés público, principio que ha de guiar la actuación de la Administración en la contratación pública, ha exigido la realización de la obra y la correspondiente tramitación como modificación, tal como autoriza el artículo 16.1 de la L.F.C. Así, la O.F. 306/91, de 23 de abril, aprueba "Modificaciones necesarias por errores de proyecto" por importe de 756

millones. En concreto estas deficiencias y errores del Proyecto se extienden a aspectos como:

– Necesidad de realizar excavaciones, que ascienden a 235.000 metros cúbicos de tierra, cuando nada contemplaba el proyecto en este capítulo.

– Suponer que todo el material procedente de desmontes era adecuado para su uso en terraplén cuando la realidad ha demostrado que unos 275.000 metros cúbicos no lo eran.

– Como consecuencia del punto anterior ha sido necesario extraer tierra adecuada para terraplenes en cantidad y de lugares no previstos inicialmente, por importe de unos 375.000 metros cúbicos, así como utilizar vertederos no contemplados en el proyecto en los que depositar unos 170.000 metros cúbicos de tierra.

– Suponer que el volumen de roca a extraer en los desmontes de la traza era de unos 165.000 metros cúbicos cuando el volumen real ha sido de 638.500 (casi cuatro veces más).

– Necesidad de proceder a la sobrecompactación de terraplenes al ser inadecuado el grado de compactación previsto en el proyecto, por las características que presentan las margas de la Comarca de Pamplona.

La fecha en que se dicta la expresada Orden Foral, escasos días antes de la apertura de la Ronda, nos indica que esta modificación se aprobó tras ser realizada y no con carácter previo a su ejecución, como señala el art. 56 de la LFC. Según nos indican responsables del departamento, la aprobación en esta fecha vino motivada por no disponerse de consignación presupuestaria suficiente hasta ese momento.

3. Modificaciones por variación en el número de unidades de obra realmente ejecutada.

La diferencia entre el total de obra adjudicada y lo realmente pagado por obra, excepto la revisión de precios, se cifra en 748 millones de ptas. cantidad que se atribuye, según la liquidación provisional, a pagos efectuados al contratista por variación en el número de unidades de obra realmente ejecutada.

En nuestra opinión, ello supone un 13% sobre la adjudicación inicial, porcentaje que supera el 10% previsto por la normativa vigente para este concepto. No obstante, el Departamento entiende que dicho porcentaje debe aplicarse sobre el precio que en cada momento representa el montante de obra adjudicada, incluidas las modificaciones, en cuyo caso no superaría el 10 por ciento previsto. Esta variación, en todo caso, debiera haberse incluido, para su aprobación, en posteriores pro-

puestas de modificación, tal y como exige el artículo 56.3 de la L.F.C.

4. Constitución de fianzas.

Si bien la fianza definitiva inicial se ha consignado en la fecha, forma y por el importe correctos, durante la ejecución de la obra se han dejado de constituir las fianzas complementarias necesarias para mantener la proporcionalidad inicial entre la fianza y el presupuesto de la obra. Por tanto, no se han constituido las fianzas correspondientes a las obras complementarias, ni a las modificaciones, según dispone el artículo 113 de la L.F.C. Este importe asciende aproximadamente a 80 millones de pesetas.

5. Plazo de ejecución.

El plazo final previsto para la ejecución de la obra terminaba el 23 de enero de 1991. Sin embargo la apertura de la Ronda Oeste al tráfico tiene lugar el 28 de abril de 1991 (3 meses y 5 días de retraso) y su recepción provisional el 6 de junio de 1991 (4 meses y 14 días de retraso) sin que conste en el expediente, ni la aprobación de una ampliación del plazo de terminación inicialmente previsto, ni la imposición de las sanciones por demora contempladas en el capítulo 2 del PCAP.

Ante esta falta de pronunciamiento expreso de la Administración, la jurisprudencia viene interpretando que en estos casos, si las obras se reciben provisionalmente como conformes y se liquida al contratista el importe de las ejecutadas en esos periodos, circunstancias que concurren en este supuesto, debe entenderse que nos encontramos ante supuestos de prórroga tácita.

Sin embargo, entendemos que esta actuación debe ser excepcional. Con carácter general la Administración debe pronunciarse previamente por la prórroga del plazo o por la imposición de sanciones, en función de las circunstancias que concurren en cada caso, evitando así las situaciones de ambigüedad e incertidumbre que pueden producirse.

6. Apertura de la Ronda al tráfico y Recepción Provisional de las obras.

Según el art. 60.1 de la LFC y el apartado 10.1 del PCAP, dentro del mes siguiente a la terminación de las obras y si estas se encuentran en buen estado, se darán por recibidas provisionalmente y se entregarán al uso público o servicio correspondiente comenzando entonces el plazo de garantía.

Pues bien, en el caso que nos ocupa, entendemos se ha producido una doble vulneración de la normativa vigente:

a) La apertura de la Ronda al tráfico tiene lugar el 28 de abril de 1991 y el Acta de Recepción Provisional de las obras data del 6 de junio de 1991. Es decir, las obras se entregan al uso público 39 días antes de su Recepción Provisional. Dicha apertura se efectuó a pesar de existir una carta del Director de Obra al contratista, con copia al Director del Servicio de Caminos, de 23 de abril, en la que se señala textualmente que "a la vista de la cantidad de trabajo que falta por realizar y con los medios que actualmente tienen en la obra, creemos imposible llevar a cabo todo lo que falta para abrir la obra al tráfico con garantías de seguridad el próximo domingo día 28".

b) La Recepción Provisional se realiza, en nuestra opinión, sin que puedan considerarse terminadas las obras. Aunque en el acta fechada el 6 de junio de 1991 se reciben las obras "por entender que se encuentran completamente terminadas", de diversos documentos obrantes en el expediente se deriva que aspectos de la misma (iluminación, barreras de seguridad, señalización, etc.) quedaban pendientes de terminación en esa fecha, no finalizándose su ejecución hasta varios meses más tarde.

Asimismo, de al menos dos documentos obrantes en el expediente, de 31 de julio y de 13 de agosto de 1991, se deriva que la Recepción Provisional de las obras no había tenido lugar el día 6 de junio, fecha señalada en el acta correspondiente, sino con posterioridad a la fecha del segundo de los documentos mencionados.

La recepción provisional realizada con anterioridad a la terminación de las obras produce el efecto de disminuir el plazo de garantía establecido en un mínimo de un año por el artículo 60.3 de la L.F.C. Durante este período de garantía el contratista cuidará de la conservación y policía de las obras, respondiendo de cuantos desperfectos puedan advertirse.

7. Respecto a varios aspectos.

a) No consta la existencia del Libro de Ordenes, a pesar de exigirlo el apartado 4.6 del PCAP.

b) En contra de lo que establece el Reglamento de Contratos del Estado en su artículo 172, no se ha realizado una liquidación provisional de las obras sino dos. Además, están fechadas una semana antes de la recepción provisional, la primera, y en la misma fecha, la segunda, cuando la legislación vigente dispone que la liquidación provisional se efectuará una vez recibidas provisionalmente las obras.

c) Durante la ejecución de la obra se han producido algunos vertidos, fundamentalmente de escombros y materiales sobrantes, a cauces fluvia-

les, contrarios a la normativa vigente en materia de medio ambiente. La Dirección de Obra una vez tenido conocimiento de los mismos ha exigido del contratista su inmediata reparación.

d) En informes técnicos emitidos por la UTE encargada del control y vigilancia de las obras se ponen de relieve ciertos incumplimientos de las obligaciones de la empresa adjudicataria en cuanto al previo aviso para la comprobación de los materiales utilizados y a la utilización, en ocasiones, de materiales de inferior calidad a la prevista. Según nos indican, se tomaron medidas para su corrección.

e) Aunque el Departamento de Obras Públicas ha remitido a la Junta de Contratación Administrativa el expediente de contratación, no nos consta la remisión de las incidencias habidas durante su ejecución, como dispone el artículo 132 de la L.F.C.

Por todo ello, recomendamos:

* No debe iniciarse el procedimiento de adjudicación sin haber recibido, revisado y aprobado el proyecto.

En este sentido el Gobierno de Navarra debería reforzar los mecanismos que garanticen la correcta realización de los proyectos y, en concreto, dar cumplimiento a las previsiones del art. 23 de la Ley Foral de Contratos:

- fijación prescripciones técnicas para la elaboración de proyectos,

- creación de una oficina de supervisión o atribución de estas tareas a órganos del Departamento.

Igualmente sería deseable incorporar a nuestra legislación medidas como las implantadas por el Estado, a través de la Disposición Adicional Décimoquinta de la Ley de Presupuestos para 1991, tendentes a la subsanación por el contratista de errores e insuficiencias del proyecto y a la exigencia de responsabilidades a sus autores cuando se incurre en desviaciones u omisiones importantes.

* Las modificaciones del contrato deben ser aprobadas como requisito previo a su realización. Asimismo, las variaciones en unidades de obras

deben ser aprobadas en posteriores modificaciones.

* Clarificar, por la Junta de Contratación Administrativa de Navarra, la interpretación que debe darse a la expresión "precio del contrato" del art. 56.3 de la LFC, en relación con la variación en el número de unidades de obra realmente ejecutadas.

* Las fianzas deben establecerse tanto por el porcentaje correspondiente al contrato adjudicado, como por el de las posteriores modificaciones.

* La apertura de las obras debe realizarse después de su recepción provisional y ésta tras la finalización de aquéllas.

* La Administración, como norma general, debe pronunciarse expresamente por la prórroga del plazo previsto o la imposición de sanciones, evitando la incertidumbre que provoca su falta de pronunciamiento.

La firma de la recepción antes de la terminación de las obras tiene como consecuencia acortar el periodo de garantía, por lo que se pueden asumir riesgos innecesarios.

* El Departamento debe notificar a la Junta de Contratación Administrativa, a efectos de su conocimiento y registro, la conclusión del contrato, así como las incidencias producidas durante su ejecución.

* En último lugar, aunque excede del ámbito específico del informe, recomendamos completar la legislación vigente en materia de contratos, desarrollando reglamentariamente los diferentes aspectos previstos en la Ley foral.

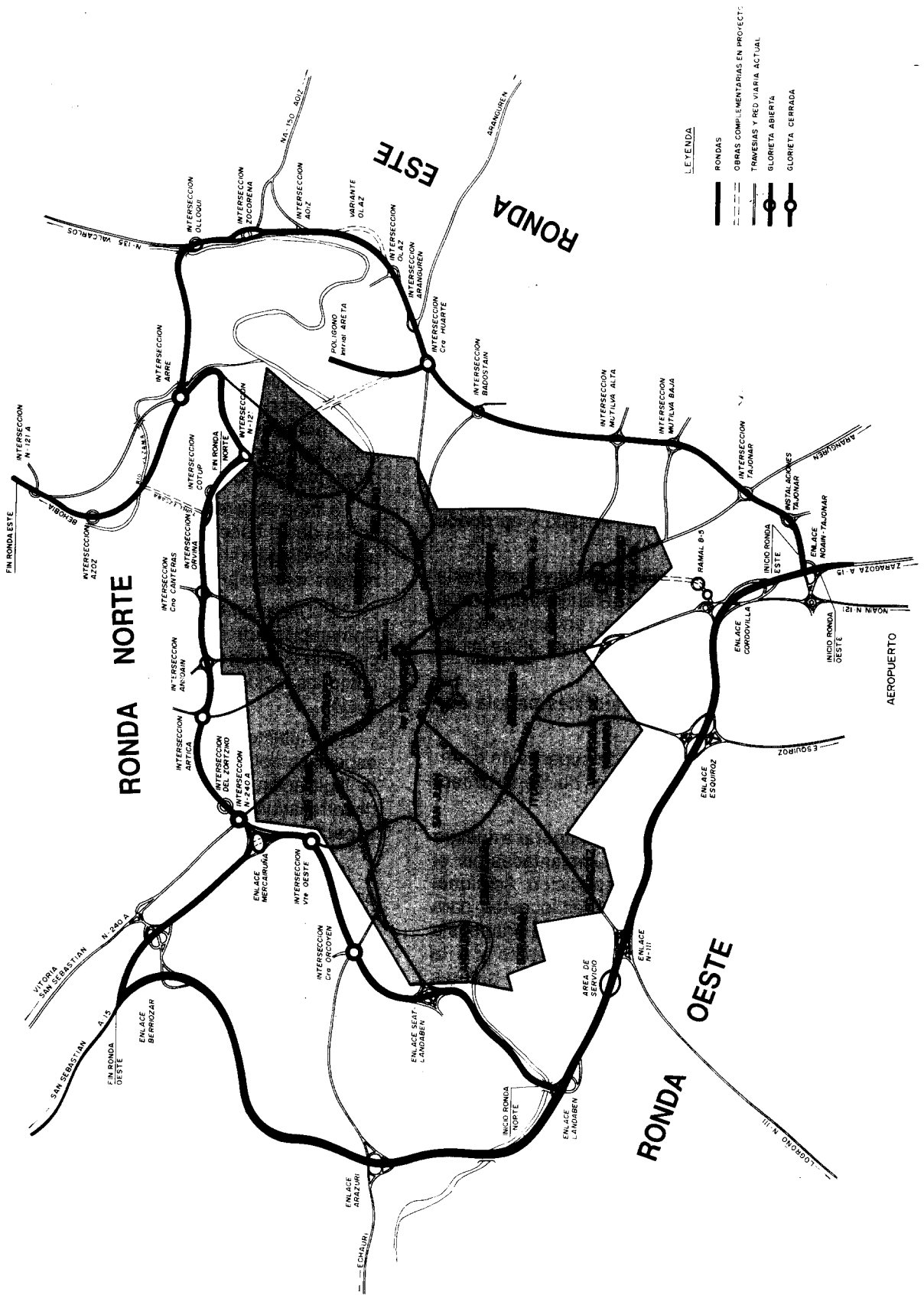
Para terminar este informe y aunque su consideración va más allá de los objetivos de revisión de legalidad propios de este trabajo, constatamos que desde el punto de vista de la materialización final de la obra existe, entre los técnicos del departamento responsables de la misma, un alto grado de satisfacción.

Pamplona, 2 de julio de 1992

El Presidente: Francisco Javier Tuñón San Martín

CINTURON DE PAMPLONA

ANEXO I.



ANEXO II. ALEGACIONES AL INFORME PROVISIONAL DE FISCALIZACIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO DE OBRAS «RONDA OESTE DE PAMPLONA» ELABORADO POR LA CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA

Recibido el informe provisional de fiscalización sobre la ejecución del contrato de las obras de la Ronda Oeste de Pamplona, elaborado por la Cámara de Comptos de Navarra, se formulan al mismo las siguientes alegaciones, que se refieren a los epígrafes contenidos en el apartado V del informe, que contiene las conclusiones y recomendaciones.

1. En el epígrafe 1 del referido apartado V del informe de fiscalización se imputan determinadas deficiencias e infracciones en la tramitación del proyecto de obra.

En primer lugar, se indica que ha existido un retraso de tres meses y once días sobre el plazo de entrega del proyecto de obra, pues, se dice, la recepción provisional del proyecto de obra, por OPNASA, se realizó el 3 de Enero de 1989, cuando la UTE redactora del proyecto se comprometió a entregarlo a OPNASA y ésta al Gobierno de Navarra para el 22 de Septiembre de 1988. A juicio de este Departamento no es aceptable la imputación del retraso que se señala, en la entrega al mismo del proyecto de Construcción de la «Ronda Oeste de Pamplona», por cuanto el Acta de Recepción, de 3 de Enero de 1989, suscrita por OPNASA y por la UTE redactora del proyecto, se refiere a todos los trabajos incluidos en el contrato suscrito entre ambas ya que el objeto del mismo era la redacción del «Proyecto de Construcción de la Ronda Oeste de Pamplona y proyectos complementarios». Es decir, el referido contrato incluía tanto el proyecto de construcción de la Ronda Oeste de Pamplona como otros ocho proyectos complementarios, algunos de los cuales (p. ej. el del «Enlace Noáin-Tajonar» y el del «Area de Peaje de Sarasa») no fueron integrados en el contrato de obras hasta finales del año 1989. Por lo tanto, de ninguna manera cabe deducir del hecho de que la referida Acta de recepción sea del 3 de Enero de 1989, un retraso en la entrega del proyecto de construcción de la «Ronda Oeste de Pamplona» por parte de OPNASA al Departamento, pues el encargo que éste hizo a dicha sociedad, mediante Orden Foral 335/88, de 29 de Marzo, y en el que, efectivamente, se indicaba que se debería disponer para Septiembre de 1988 del proyecto de construcción de la «Ronda Oeste de Pamplona», establecía tal plazo exclusivamente para este proyecto y no para el resto de proyectos complementarios.

Es bien cierto, por otro lado, que el proyecto de construcción de la «Ronda Oeste de Pamplona» fue terminado en plazo, pues la fecha del mismo, que figura al final de sus ejemplares, junto a la firma de sus autores (incluida la del responsable de OPNASA), es de «Septiembre de 1988».

Por otra parte, se indica en el informe de fiscalización que no consta la supervisión final del proyecto ni su aprobación por el órgano de contratación. En lo que se refiere a la primera cuestión, ha de patentizarse que la supervisión de un proyecto usualmente se acredita mediante el Acta de replanteo del mismo y precisamente en cuanto al carácter final de tal supervisión, pues tal Acta se realiza cuando del proyecto se ha terminado correctamente. En el expediente de referencia constan, tanto el Acta de viabilidad de las obras, suscrita el 13 de Octubre de 1988 por el técnico responsable de OPNASA, como el Acta de viabilidad de las obras, suscrita el 14 de Octubre de 1988 por el Jefe de la Sección de Planeamiento y Proyectos del Departamento. Ambas Actas tienen carácter equivalente a «Actas de replanteo del proyecto» y presuponen necesariamente la supervisión final del proyecto constituyendo, precisamente por ello, requisito indispensable para la aprobación del expediente de contratación de las obras.

Respecto de la segunda cuestión planteada (falta de aprobación del proyecto), ha de indicarse que, efectivamente, la Orden Foral que aprobó el expediente no aprobó expresamente el proyecto de construcción de la Ronda Oeste de Pamplona, pero ello fue debido, únicamente, a la apreciación que se tuvo en su día, quizás errónea formalmente, de que era suficiente con la aprobación definitiva del «Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal de la Ronda Oeste de Pamplona» que el Gobierno de Navarra acordó el 4 de Febrero de 1988, pues se consideró que una decisión definitiva, y de rango superior, no resultaba oportuno que fuera, de alguna manera, reiterada por el órgano de contratación del Departamento y, entendiéndose, asimismo que, dado que la referida Orden Foral que aprobó el expediente de contratación, igualmente aprobó el presupuesto del proyecto, implícitamente aprobaba el proyecto de construcción, en la medida en que la determinación de tal presupuesto es precisamente lo que diferencia, básicamente, a un proyecto de construcción de un proyecto sectorial de incidencia supramunicipal que, como en el presente caso, se fundamenta en un proyecto de trazado preexistente.

Sigue el informe, en el epígrafe 1 del apartado V, señalando la existencia de deficiencias y errores

de previsión en el proyecto a lo cual se contesta en el apartado siguiente, referente a las modificaciones del contrato, por ser cuestiones conexas.

Se finaliza el referido epígrafe 1 del informe indicando que no se entiende muy bien la actuación de OPNASA en el expediente, calificando a ésta como mero intermediario y que ello origina una cierta confusión en la tramitación administrativa y una duplicación del pago del I.V.A. Al respecto ha de manifestarse que OPNASA actuó en este expediente, como en el resto en que intervino, como un apoyo fundamental en la realización ágil y eficaz de tareas de planificación, gestión y dirección en el campo de las infraestructuras viarias, hidráulicas y de obras públicas en general, que acometió el Departamento y que sin su participación hubiesen resultado mucho más difíciles, si no imposibles, de realizar y puesto que, con tal expresa finalidad, fue aprobada la constitución de dicha sociedad por Decreto Foral 79/1986, de 7 de marzo. No pueden calificarse de mera intermediación sus tareas de gestión y supervisión de la redacción del proyecto de la Ronda Oeste pues las mismas no podrían haberse realizado por el propio Departamento, al menos con la misma dedicación, dada la insuficiencia de medios de que éste disponía. Por este mismo razonamiento, no se entiende muy bien que se impute una supuesta duplicación del I.V.A. pues por lo que éste se incrementa es únicamente por el valor del servicio prestado por OPNASA que, como ya se ha dicho, este Departamento no juzga innecesario sino todo lo contrario, a salvo de que se hubiese disminuido, probablemente, la calidad del proyecto, lo que precisamente es lo contrario de lo que se desprende de alguna de las recomendaciones contenidas en el informe de fiscalización.

2. El epígrafe 2 del apartado V del informe se refiere a las Modificaciones del Contrato. Se indica que se han producido seis modificaciones, de las cuales sólo dos (las referidas a adaptaciones para permitir el paso del tren de alta velocidad) son consecuencia de necesidades nuevas o de causas técnicas imprevistas al tiempo de elaborar el proyecto, requisito que el Reglamento de Contratos del Estado señala para que puedan acordarse modificaciones del contrato.

Al respecto cabría matizar que las cuatro restantes modificaciones también se originan en causas imprevistas en la elaboración del proyecto pues se motivan en una insuficiente previsión de las características del terreno.

En el citado epígrafe 2 del informe se incide especialmente en la modificación aprobada por

Orden Foral 306/91, de 23 de abril, motivada por errores del proyecto. Efectivamente tal fue el motivo de dicha modificación si bien ello ha de ser valorado teniendo en cuenta las siguientes circunstancias:

Es en el capítulo de explanación y drenaje donde se producen, fundamentalmente, los errores del proyecto que motivan la modificación. Al respecto, ha de indicarse que en la Comarca de Pamplona, el terreno está formado mayoritariamente por margas marrones y grises que se vienen empleando usualmente en la construcción de obras públicas de ese tipo. Al elaborarse el proyecto de construcción se realizó la correspondiente campaña geotécnica efectuándose numerosas catas y sondeos para comprobar las características del terreno, sin embargo no se detectó en que una zona (la vaguada de Cizur Mayor) el material no era lo suficientemente adecuado para su uso, por ser limoso y es de ahí de donde ha venido el principal desfase (alrededor de 215.000 m). A su vez, el enlace de Noáin-Tajonar se apoyó en parte en un antiguo vertedero, lo que supuso también un desfase de 20.000 m. Ha de hacerse hincapié en que es habitual que entre el proyecto de construcción y la fase de ejecución de las obras aparezcan discrepancias en las mediciones ya que aunque las investigaciones del proyecto son exhaustivas no es posible analizar el terreno en su totalidad, sobre todo en lo referente a su capacidad para su uso en movimiento de tierras y cimentación de puentes.

Es por todo ello que la legislación de contratos prevé la posibilidad de que se produzcan variaciones en las unidades de obras de hasta un 10% del precio del contrato y, asimismo, prevé la posibilidad de que se establezca una provisión especial (hasta un 10% del presupuesto) destinada a financiar incrementos que puedan sufrirse en unidades de obra cuya cuantía sea de muy difícil determinación en el proyecto. Si bien en el presente caso no se aprobó tal provisión especial, puede servir de referencia considerar que la propia legislación contractual contempla que el presupuesto de un proyecto varíe, en su ejecución, hasta un 20%. Por ello y teniendo en cuenta que el exceso presupuestario derivado de la modificación motivada por errores del proyecto y de la variación incluida en la liquidación provisional y que asciende al 22,26% respecto del presupuesto anterior a tal modificación, es cercano al umbral contemplado como admisible en la legislación contractual, se concluye que, a juicio de este Departamento, el resultado final del proyecto, en términos de adecuación presupuestaria, resulta aceptable.

En ese sentido no se considera adecuada la cifra, que señala el informe en su página 8, del 57% de incremento de la liquidación provisional sobre el presupuesto de adjudicación inicial, pues en tal porcentaje se incluyen desde las obras complementarias y accesorias hasta la revisión de precios, conceptos ajenos totalmente a la valoración que pueda hacerse de la calidad del proyecto, siendo a este respecto la cifra verdaderamente a considerar la del 22,26% antes indicada.

Finalmente, se señala en el informe, con respecto a la modificación de referencia, que la misma fue aprobada estando ya ejecutada. Como ya se indica en el propio informe ello fue motivado por falta de consignación presupuestaria suficiente antes del momento de su aprobación. Ha de tenerse en cuenta que tal circunstancia se vio afectada por el retraso que se produjo en la aprobación de la Ley de Presupuestos de 1991 y que, de haberse suspendido las obras en espera de la consignación necesaria, ello hubiera supuesto un quebranto económico gravísimo, por no decir un obstáculo incluso para la propia existencia del contrato y para la ejecución de las obras.

3. En el epígrafe 3 del informe se indica que se ha producido en la liquidación provisional un incremento del 13% sobre la adjudicación inicial, por variación en el número de unidades de obra realmente ejecutadas, lo cual supera el 10% previsto en la normativa vigente para este concepto. A juicio de este Departamento no existe vulneración alguna de la normativa vigente por cuanto ha de entenderse que tal porcentaje de variación se refiere al «precio del contrato», expresión literal del art. 56.3 de la Ley Foral de Contratos, y el precio del contrato es, según la interpretación jurídica que realiza este Departamento, el que en cada momento integra las mutuas contraprestaciones convenidas y en el que se deben incluir los importes de las obras complementarias y modificaciones, pues éstas, por su propio carácter, alteran los contenidos del contrato inicialmente pactados. En el presente caso, el incremento de la liquidación provisional sobre el presupuesto integrante del contrato en el momento de la aprobación de la misma fue del 9,95%.

Por otro lado, se señala en el informe que tal variación debiera haberse incluido, para su aprobación, en posteriores propuestas de modificación, tal como exige el artículo 56.3 de la Ley Foral de Contratos. Tal observación es válida en lo que pueda referirse a variaciones que se hayan producido antes de las diversas modificaciones que se han aprobado pero no para las posteriores. En el caso presente, dado el carácter heterogéneo de las variaciones afectadas por el incremento de

la liquidación provisional, no resulta aceptable que se impute a su totalidad la obligación de una aprobación previa.

4. El epígrafe 4 del informe indica que no se han constituido las fianzas complementarias correspondientes a las modificaciones y a las obras complementarias. Al respecto ha de matizarse que no todas las obras complementarias o modificaciones aprobadas exigían la constitución de fianzas complementarias, sino sólo aquellas que implicaban que el valor total de la obra experimentase una variación superior al 10%. En este sentido, en las órdenes forales que aprobaron tales modificaciones ya se requería expresamente al contratista la constitución de las fianzas complementarias, si bien, efectivamente, éste incumplió tal requerimiento.

5. En el epígrafe 6 del informe se plantean dos cuestiones:

En primer lugar se afirma que se ha vulnerado la legislación vigente porque las obras se abrieron al tráfico antes de su recepción provisional, cuando ésta debe ser previa a la entrega al uso público de las obras.

Al respecto ha de manifestarse que tal prescripción legal tiene carácter genérico y puede considerarse referida a la entrega al uso público de unas obras en su totalidad pero que ello no impide el uso parcial de lo que está terminado. Hay que tener en cuenta que las peculiares características de uso de las obras viarias impone condicionantes técnicos que muchas veces son imponderables. ¿Qué ocurre, por ejemplo, en el caso muy frecuente de obras que se realizan continuamente con tráfico, es decir que permanecen, desde el principio, «entregadas» al uso público? En el presente caso existen circunstancias muy diversas. Hubo tramos de la obra que se abrieron al tráfico antes de la inauguración oficial de las Rondas, y otros que se abrieron después. Hay que tener en cuenta que los entronques de la obra nueva con las vías existentes deben abrirse al tráfico en fases sucesivas y con desvíos provisionales. Así, en el enlace de Pamplona-Sur hubo tres fases de apertura con dos desvíos provisionales distintos. A su vez, para la segunda fase debía funcionar el enlace de Noáin-Tajonar con seis meses de antelación como mínimo, salvo que se cortase la entrada a Pamplona desde Zaragoza.

En definitiva, ha de tenerse en cuenta, en relación con la citada prescripción legal, que las obras viarias se ven afectadas por muchas vicisitudes en cuanto a su utilización y que el momento de ésta depende, en muchos casos, de

condicionamientos técnicos ineludibles, por lo que es habitual que la apertura al tráfico y la recepción provisional sean conceptos independientes en la práctica.

En segundo lugar, en el informe se indica que la apertura de las obras se llevó a cabo «a pesar» de existir un informe del Director de la obra que supuestamente cuestionaba tal apertura. Primeramente ha de manifestarse que no se puede considerar que dicho documento sea un informe, sino que es una carta dirigida por el Director de la obra al contratista. Se trata de una más de las innumerables misivas que figuran en el expediente y que componen la copiosa correspondencia que se produjo entre ambas partes. Si bien una copia de dicha carta se facilita como del resto de ellas, al Director del Servicio de Caminos, de ningún modo se puede conceptuar como un informe que deba influir en las decisiones de los órganos directivos del Departamento, en primer lugar, por no ser su función, pues ésta se ciñe exclusivamente a poner en conocimiento del contratista determinadas órdenes de la Dirección de las obras y, en segundo lugar, porque tal carta no se integra, por no ser un informe, en ninguna fase de tramitación del expediente que sea referible a un procedimiento que concluya en un acto administrativo de los órganos superiores del Departamento, por no poseer el carácter necesario para ello. Es más, en el presente caso, la referida carta ni siquiera fue conocida por el órgano de contratación y, por supuesto, y por ello, no tuvo absolutamente ninguna influencia en la decisión del momento de la apertura al tráfico de las obras. Resulta totalmente inaceptable para este Departamento la extrapolación que se hace del párrafo de la referida carta en la medida que ello puede dar lugar a entender que el Director de las obras consideraba que no era factible la apertura de las obras. El tono de inquietud, por el estado en ese momento de las obras, que posee el párrafo transcrito tiene como función exclusiva la de apremiar al contratista para que terminase con urgencia algunos trabajos que tenía pendientes. Se trata de una dura advertencia destinada a conminar al contratista para que acelere la finalización de los trabajos. Ello es usual en las relaciones entre los contratistas y los Directores de obra y responde a la deseable actitud de éstos de forzar al máximo el cumplimiento de las obligaciones de la contrata. El Director viene a advertir al contratista de que, si no intensifica los medios que posee en la obra para terminar los trabajos pendientes, no será posible la apertura al tráfico en condiciones de seguridad. En modo alguno puede deducirse de ello que fuera precipitada la apertura al tráfico de las Rondas. Al contrario, este

Departamento manifiesta que las obras se abrieron al tráfico en las debidas condiciones de seguridad y con la conformidad de los técnicos responsables de las mismas. Es cierto que no estaban todos los trabajos terminados (p. ej. la jardinería) ni todos los tramos se pusieron en funcionamiento (p. ej. el enlace de Arazuri, que se abrió más tarde) pero tales circunstancias no afectaban, en modo alguno, a la seguridad del tráfico.

En la segunda parte del epígrafe 6 del informe se indica que se recibieron provisionalmente las obras sin estar totalmente terminadas. Al respecto ha de señalarse que, a partir de la fecha de la recepción provisional, las obras estaban prácticamente acabadas, a falta solamente de remates de poca entidad y de correcciones de algunos defectos detectados. Tal circunstancia es normal que se produzca en una obra de las dimensiones y complejidad de la Ronda Oeste.

6. En el epígrafe 7 del informe se hacen determinadas observaciones sobre aspectos puntuales, que a continuación se comentan.

Es cierto que no está incorporado al expediente el preceptivo libro de órdenes, si bien, aun no existiendo un documento que formalmente tenga tal carácter, se incluyen en el expediente todo un conjunto epistolar de correspondencia entre el contratista y el Director de la obra que cumple idéntica función.

Es cierto que formalmente se han tramitado dos liquidaciones provisionales en lugar de una pero ha de tenerse en cuenta que ambas se aprueban simultáneamente y en realidad con un único efecto conjunto de abono final. Lo que se produjo fue una doble formulación consecutiva de la liquidación provisional y por ello una división formal de la misma en dos, pero con el mismo efecto que si hubiera sido un único acto administrativo, siendo la de la segunda la fecha significativa que no es anterior a la del Acta de recepción provisional, por lo que no vulnera la legislación aplicable.

Los puntos c) y d) del epígrafe 7 del informe se refieren a cuestiones que fueron correctamente resueltas por la Dirección de la obra, por lo que no parece que impliquen deficiencias en la actuación del Departamento.

Para finalizar las presentes alegaciones, se manifiesta la conformidad con las recomendaciones que se contienen al final del informe de fiscalización, en la medida en que las mismas se derivan de imperativos legales de obligado cumplimiento y que, por ello, obviamente, se aceptan y no tanto porque puedan derivarse de incumplimientos detectados en el actuar del Departamento, pues

éste no los contempla en muchos casos como tales, de acuerdo con lo que ya se ha expuesto en el presente escrito. En todo caso, cabe matizar a continuación algunas cuestiones menores, que no se han comentado anteriormente.

Se asume plenamente la indicación de que se fijen prescripciones técnicas para la elaboración de los proyectos y ello es precisamente lo que siempre realiza este Departamento y, en el presente caso, y sin ser legalmente obligatorio, incluso fue realizado también por la sociedad OPNASA para la contratación pública de la redacción del proyecto de construcción que se tramitó con una previa confección de un Pliego de Condiciones Económico-Administrativas y de un Pliego de Condiciones Técnicas.

Se asume igualmente la indicación alternativa de que se atribuyan funciones de supervisión de los proyectos a los órganos del Departamento pues ello es precisamente lo que se hace en la actualidad a través de las distintas secciones técnicas del Departamento.

Pamplona, 24 de Junio de 1992.

El Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones: José Ignacio López Borderías.

ANEXO III. RESPUESTA DE LA CAMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS POR LA CONSEJERIA DE OBRAS PUBLICAS, TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.

A la vista de las alegaciones presentadas por la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, esta Cámara de Comptos debe puntualizar los siguientes extremos:

1) Respetto del Proyecto.

a) En las alegaciones se señala que no cabe imputar un retraso en la entrega del proyecto de la Ronda Oeste, a pesar de que la recepción por OPNASA sea del 3 de enero de 1989, porque el plazo de redacción se establecía «exclusivamente para este proyecto y no para el resto de proyectos complementarios».

A este respecto se ha de significar que la Orden Foral 335/88 no distingue entre el proyecto de construcción «Ronda Oeste de Pamplona» y otros proyectos relativos a obras complementarias; el contrato suscrito por OPNASA se refiere al proyecto de la Ronda Oeste y a proyectos complementarios, aunque no establece diferenciación alguna en el plazo de ejecución contractual.

Durante la fiscalización, se solicitó certificación de varios aspectos, y entre ellos, de la fecha de recepción del proyecto técnico de la obra.

En la contestación del Departamento, se indica «no consta... la fecha de recepción del proyecto de construcción de la referida obra, por lo que no puede acreditarse tal extremo, si bien es posible que tal documentación obre en los archivos de OPNASA, que no han podido hasta la fecha ser examinados exhaustivamente».

Tras la entrega del Informe Provisional, y realizada una nueva solicitud, se nos ha entregado fotocopia diligenciada de la memoria y las últimas hojas del presupuesto, con las firmas de representantes de «EPTISA-IDASA-IBERING» y de OPNASA como autores del proyecto y fechado en «septiembre de 1988» (por ello, se matizan algunos aspectos del Informe Provisional).

Lo anterior, unido a la circunstancia de que los concursantes debieron contar con un proyecto para realizar sus ofertas, parece acreditar que dicho proyecto pudo entregarse en septiembre, aunque no consta un documento formal de recepción en el Departamento; existe, no obstante, el Acta de recepción de la totalidad del proyecto, de 3 de enero de 1989, suscrita por OPNASA, a la que se hace referencia en el Informe.

b) No puede compartirse la asimilación que las alegaciones efectúan entre las actuaciones encaminadas a la supervisión técnica y previa del proyecto de obra y las que tienen por finalidad acreditar su viabilidad en el entorno físico en que ha de ser aplicado.

La supervisión tiene por objeto examinar y comprobar los proyectos, incluso en el aspecto aritmético, así como vigilar el cumplimiento de las normas y prescripciones técnicas aplicables en cada caso, a fin de asegurar su idoneidad teórica, y a resultas de la misma se podrán exigir las rectificaciones y subsanaciones que procedan. Por el contrario, la certificación de viabilidad del proyecto, ya supervisado, deriva de su replanteo sobre el terreno en que las obras se han de realizar y se expedirá siempre que se constate su adecuación a la realidad física del mismo.

Por tanto, no es posible identificar ambas actuaciones, cuyo objeto es bien distinto, ni cabe considerar, en consecuencia, que el cumplimiento de un requisito posterior ha subsanado la omisión del anterior.

Por ello, y como se señala en el Informe de fiscalización, aunque tenemos constancia de que se ha realizado por OPNASA un seguimiento de la realización del proyecto, no nos consta su supervisión final como requisito expreso y acto concreto que, según la legislación vigente, debe efectuarse.

c) Respecto a la no aprobación del proyecto, las alegaciones se limitan a explicar por qué se entendió en aquel momento que no era preciso. Es evidente que un Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal es diferente del Proyecto de obra y ambos deben ser objeto de aprobación.

d) En cuanto a la actuación de OPNASA, en relación exclusivamente a la elaboración y redacción del proyecto, aspecto único tratado en el Informe, nos reafirmamos en lo que éste señala; y debe significarse que la actitud más lógica y conforme a derecho por parte del Departamento hubiera sido la de convocar directamente un concurso público para la redacción del proyecto, y no encomendar a una empresa pública determinadas actuaciones que, al cabo y en este concreto aspecto, se limitan a una labor de gestión de la selección de contratistas y de intermediación con la UTE finalmente adjudicataria de aquella redacción.

La alusión a la duplicidad del IVA se refiere al doble pago que se hace, no en cuanto al importe, aunque, lógicamente, éste se incrementa por la intermediación; en este sentido se matiza el Informe Provisional.

2) Respecto de las modificaciones.

La Administración Pública puede modificar el proyecto, si el interés público así lo exige, por nuevas necesidades o causas imprevistas, así como por errores e insuficiencias que puedan apreciarse en el mismo. En este sentido, es cierto que la paralización de una obra de esta importancia puede traer consecuencias graves para la propia ejecución.

Respecto a las modificaciones efectuadas, nuestro Informe pretende señalar tanto su importancia cuantitativa como cualitativa y remarcar su tardía aprobación.

A nuestro modo de ver, la alegación presentada explica y amplía las causas de las «Modificaciones necesarias por errores del proyecto», pero no contradice en lo esencial lo afirmado por la Cámara de Comptos.

3) Respecto de las modificaciones por variación en el número de unidades de obra realmente ejecutadas, de las fianzas y de aspectos varios.

Por lo que atañe a la variación en el número de unidades de obra, consideramos que el límite a que hace referencia el art. 56.3 de la LFC ha de aplicarse sobre el gasto que comporta la primitiva adjudicación y no sobre ésta y sus modificaciones. Ha de tenerse en cuenta que este precepto se halla ubicado en la Sección 2ª del

Capítulo 4º, Libro 1º, de la LFC, denominada «Modificación del contrato de obras», que contempla diversas clases de modificaciones, pero todas ellas referidas -ex art. 54- al contrato perfeccionado inicialmente mediante la adjudicación, que comprende un proyecto y un gasto ciertos.

No obstante, se es consciente de la existencia de dispares interpretaciones respecto a la anterior cuestión, por lo que el Informe se limita a describir los hechos y a formular la correspondiente recomendación al objeto de clarificar la problemática que se suscita.

La alegación que se formula, por otro lado, de que no es posible incluir la totalidad de las variaciones de unidades de obra en posteriores modificaciones de otra naturaleza, tal como exige el citado art. 56.3 de la LFC, resulta difícilmente sostenible en el presente caso, toda vez que -como se señala en el Informe- la aprobación de la última modificación tiene lugar con sólo una semana de antelación respecto a la apertura de la obra; aceptar la alegación sería tanto como admitir la existencia de variaciones posteriores a la apertura de la Ronda al uso público.

Por otra parte, en relación a la fianza, queremos matizar que, según el art. 113 de la LFC, ésta debe incrementarse para guardar la debida proporcionalidad siempre que el valor total de la obra contratada experimente una variación en más del 10%, sin otra distinción.

En los restantes casos el escrito del Departamento confirma, en general, los hechos expuestos en nuestro Informe, dando su punto de vista, ampliando algunos aspectos o justificando su actuación.

4) Respecto de la apertura de la Ronda al tráfico y la Recepción Provisional de las Obras.

a) El proceso en que se manifiesta la conclusión del contrato de obras, según la normativa vigente, es el siguiente:

- Terminación de las obras.
- Recepción provisional (dentro del siguiente mes de la terminación).
- Entrega de las obras al uso público.

La recepción final se efectúa transcurrido un año desde la provisional y no había tenido lugar a la fecha de elaboración del Informe.

Es evidente, y no se contradice en las alegaciones presentadas, que en este caso se hizo al revés.

Es indudable que este proceso tiene carácter general y puede haber circunstancias o imponde

rables que influyan. A nuestro modo de ver, en este supuesto se incluirían, como se señala en la alegación, las obras realizadas sin poder «cortar el tráfico», pero ese no es el caso de la Ronda, ya que se trata de una obra de trazado nuevo.

b) La existencia de una carta del Director de Obra al contratista, con copia dirigida al Director del Servicio de Caminos, puede entenderse que no es estrictamente un informe, y en ese sentido se ha modificado el Informe Provisional. No corresponde a esta Cámara, lógicamente, juzgar las intenciones de dicho escrito, por lo que únicamente podemos constatar su existencia. No obstante, su contenido es elocuente de la situación de las obras en ese momento, situación de la que el Departamento tiene conocimiento; de otra documentación se desprende, asimismo, que las obras no se hallaban totalmente terminadas incluso con pos-

terioridad a la fecha consignada en el acta de recepción provisional.

Queremos destacar, además, que en el caos en que una obra se entrega al uso público antes de su recepción, parece lógico que exista algún informe o escrito justificando la conveniencia de este proceder, informe cuya existencia no nos consta.

Por último, a la vista de la existencia de cuestiones cuya interpretación puede dar lugar a opiniones diferentes, prescripciones de carácter genérico y determinados usos habituales, parece conveniente dictar las disposiciones reglamentarias oportunas que, con la flexibilidad que la ley autorice, regulen tales aspectos.

Pamplona, 2 de julio de 1992.

El Presidente: Francisco Javier Tuñón San Martín.

Informe sobre el sistema de compras del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 1 de septiembre de 1992, acordó ordenar la publicación del informe emitido por la Cámara de Comptos de fiscalización sobre el sistema de compras del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

Pamplona, 1 de septiembre de 1992.

El Presidente: Javier Otano Cid.

INDICE

I. INTRODUCCION

II. OBJETIVOS

III. ALCANCE Y LIMITACIONES

IV. REGIMEN JURIDICO APLICABLE AL SISTEMA DE COMPRAS

V. DESCRIPCION DEL SISTEMA DE COMPRAS

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

VII. TRABAJO REALIZADO

VII.1. Organización del sistema de compras

VII.2. Almacén

VII.3. Contabilidad, presupuestos y déficit

VII.4. Intervención

VII.5. Contratación

I. INTRODUCCION

El Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (en adelante, SNS-O), creado por la Ley Foral 10/1990, es un Organismo Autónomo de carácter administrativo dotado de personalidad jurídica propia y de plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, estando adscrito y tutelado por el Departamento de Salud del Gobierno de Navarra. Su estructura orgánica se recoge, fundamentalmente, en el Decreto Foral 300/1991, de 30 de septiembre.

Tiene por objeto, según dispone la normativa que lo regula, «la organización y gestión de los servicios y prestaciones de atención primaria de salud y de asistencia especializada, así como de aquellos servicios y programas que las Administraciones Públicas le encomienden».

Para el cumplimiento de estos fines, el SNS-O desarrollará la gestión de los centros y establecimientos de asistencia sanitaria de la Administración Foral así como la de los centros que, a partir de 1991, fueron transferidos por la Seguridad Social al Gobierno de Navarra.

En materia de presupuestos, contabilidad, intervención y contratación administrativa se rige, esencialmente, por lo establecido con carácter general para la Administración de la Comunidad Foral.

II. OBJETIVOS

De acuerdo con la Ley Foral 19/84, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos, se ha incluido en su Plan de Trabajo la revisión del sistema de compras del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y sus centros utilizado, en 1991, para la adquisición o contratación de suministros, productos farmacéuticos, asistencia técnica y equipamientos.

Estas compras han supuesto, en el ejercicio analizado, un gasto presupuestario de aproximadamente 5.900 millones de pesetas.

Los OBJETIVOS que pretendemos cubrir son los siguientes:

1º) Analizar y evaluar los procedimientos de compras aplicados durante el ejercicio de 1991.

2º) Verificar que todas las adquisiciones han sido autorizadas, recibidas y realizadas en conformidad, que responden a necesidades reales para el desarrollo de su actividad y que están adecuadamente contabilizadas.

3º) Verificar y evaluar los mecanismos de protección y salvaguarda de los bienes adquiridos.

4º) Cumplimiento y adecuación, en esta materia, de la normativa aplicable al SNS-O.

5º) Proponer, en su caso, las recomendaciones que se consideren convenientes al objeto de lograr una mejora en los procedimientos aplicados.

III. ALCANCE Y LIMITACIONES

El trabajo realizado ha consistido en analizar y evaluar el sistema de compras del SNS-O mediante la aplicación de las normas y procedimientos de auditoría que consideramos necesarios, de acuerdo con los objetivos establecidos previamente.

Además, se han realizado diversos análisis comparativos entre los distintos Hospitales sobre datos presupuestarios y sobre precios pagados en la adquisición de determinados productos.

La revisión se ha efectuado en los siguientes Centros:

- Oficinas Centrales del SNS-O
- Hospital de Navarra
- Hospital Virgen del Camino
- Clínica Ubarmin
- Hospital de Tudela
- Hospital de Estella

No ha sido objeto de revisión el Hospital Psiquiátrico ni los Centros de Atención Primaria.

La asunción, en 1991, de los servicios en materia de Sanidad por el Gobierno de Navarra y las modificaciones introducidas por el nuevo Gobierno Foral en el funcionamiento y organigrama del SNS-O, han dificultado, de alguna manera, la realización de este trabajo.

El trabajo de campo se efectuó durante los meses de marzo y abril de 1992.

Agradecemos al personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y de sus Centros la colaboración prestada en la realización del presente Informe.

IV. REGIMEN JURIDICO APLICABLE AL SISTEMA DE COMPRAS

El SNS-O, como Organismo Autónomo, está sujeto en materia de contratación administrativa a lo establecido en Ley Foral de Contratos y demás disposiciones que la desarrollan.

Respecto a los de contratos de suministros - regulados en los artículos 89 a 106 de la citada Ley Foral de Contratos-, el Gobierno de Navarra, mediante el Decreto Foral 210/91, transfirió al SNS-O la competencia para la celebración de estos contratos, estableciéndose que actuará como órgano de contratación el Director-Gerente del SNS-O, sin perjuicio de las delegaciones que éste pueda efectuar en los Directores tanto de Centro y Area como en los de Administración.

Los contratos de asistencia técnica están regulados por Decreto Foral 161/91, de aplicación a la Administración de la Comunidad Foral y sus Organismos Autónomos - y por tanto, al SNS-O-. De este Decreto se desprende, además de los requisitos a seguir en la tramitación de estos contratos, que el Director-Gerente del SNS-O actuará como órgano de contratación sin perjuicio de las delegaciones que efectúe.

V. DESCRIPCION DEL SISTEMA DE COMPRAS

Los procedimientos de compras aplicados por el SNS-O los podemos en agrupar:

- A) Compras Centralizadas.
- B) Compras Descentralizadas.

A continuación se describen, brevemente, ambos sistemas:

A) Compras Centralizadas. Se refiere a aquellas adquisiciones gestionadas y realizadas desde los Servicios Centrales del SNS-O para el conjunto o para parte de la red hospitalaria. Este tipo de compras han supuesto aproximadamente el 12 por ciento del total analizado.

a) De Material fungible:

El proceso se inicia con la elaboración de un listado de productos, que posteriormente se envía a los centros para su discusión y conocimiento.

Una vez evaluadas las necesidades, se establecen los precios de referencia y se inician los trámites del proceso de adjudicación, que se realiza mediante la fórmula de Concurso Público.

En el plazo de tramitación del Concurso -de 7 a 8 meses, en 1991-, los créditos de gasto estimados para cada centro tienen la consideración de créditos «retenidos» o no utilizables por los mismos.

Analizadas las muestras recibidas de los productos y emitidos los correspondientes informes técnicos se procede, por último, a la adjudicación mediante Resolución del Director Gerente del SNS-O.

b) De Equipamiento:

Al inicio del ejercicio, los Servicios Centrales del SNS-O obtienen una relación de las inversiones en equipamiento a realizar por cada centro.

Una vez analizadas, se estudia si, fundamentalmente por razones técnicas, es aconsejable o no su compra centralizada.

Si se considera conveniente su adquisición centralizada, se inicia el expediente de contratación, utilizándose bien la figura del concurso o bien la adjudicación directa si su importe no supera los 10 millones de pesetas.

B) Compras descentralizadas. Son las gestionadas y realizadas por cada centro. Representan aproximadamente el 88 por ciento del total analizado.

Podemos agrupar estas compras en función de la unidad orgánica que las gestiona. Así, tenemos compras realizadas por:

- Suministros
- Farmacia
- Alimentación
- Mantenimiento y equipamiento

En general y para cada uno de los centros analizados, el procedimiento de estas adquisiciones está formalizado en un conjunto de documentos al objeto de garantizar la razonabilidad de la compra y de cumplimentar los requisitos establecidos en cuanto a las competencias de cada uno de los servicios.

Tanto los pedidos como las facturas están habitualmente firmadas por el Director Administrativo del centro así como por el responsable del Servicio que la gestiona.

En el supuesto de que la adquisición supere el millón de pesetas, se requiere Autorización de los Servicios Centrales del SNS-O.

Como procedimiento habitual de contratación, se utiliza la adjudicación directa.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

Del trabajo realizado, podemos afirmar, a modo de Conclusión General, que los procedimientos aplicados en el sistema de compras del SNS-O y su red Hospitalaria son adecuados.

Sin embargo, hemos apreciado una serie de aspectos susceptibles de mejora, por lo que efectuamos las siguientes Recomendaciones Generales, que se complementan con las que se recogen en el apartado siguiente del presente Informe y que, en ciertos supuestos, respaldan las actuaciones ya iniciadas por el nuevo equipo directivo del SNS-O.

- Completar, en el área de compras, el desarrollo orgánico del SNS-O y de su red Hospitalaria, definiendo las funciones y tareas a desarrollar por cada unidad orgánica.

- Coordinar la política de adquisiciones de los distintos centros así como de las normas relativas a almacenes y aplicaciones informáticas a utilizar.

- Analizar las ventajas y rentabilidad de los Concursos Centralizados de material fungible, una vez resueltos los problemas detectados en el presente Informe.

- Continuar con el proceso de diseño de un sistema contable específico para el SNS-O y sus centros que responda a las necesidades de una correcta gestión hospitalaria.

Para la adopción de estas Recomendaciones consideramos esencial que, además de la colaboración permanente de los distintos centros y, en su caso, del Gobierno de Navarra, las Oficinas Centrales del SNS-O asuman el papel de impulsor de las mismas, mediante la elaboración de unos planes que permitan su implantación gradual y coordinada.

Por último, y como consecuencia del trabajo realizado, se ha detectado, en los Hospitales analizados y para el Presupuesto de 1991, un déficit de 1.143 millones de pesetas. Este déficit, al igual que en años anteriores, se origina fundamentalmente en los gastos de compras por las insuficiencias de crédito contempladas en los Presupuestos y por la necesidad de realizarlos al objeto de no entorpecer el normal funcionamiento de los servicios. Además, al tratarse de gastos sin consignación

ción de crédito, no puede reflejarse en la ejecución presupuestaria de cada Hospital.

* Recomendamos la adopción de un conjunto de medidas orientadas a evaluar el nivel de gasto necesario para un normal desenvolvimiento de los servicios hospitalarios, procurando su adecuado reflejo en los Presupuestos anuales de cada Hospital. Estas medidas se complementarán, además, con el establecimiento de políticas de racionalidad en el gasto público sanitario y de adecuados sistemas de seguimiento y control presupuestario.

VII. TRABAJO REALIZADO

El trabajo realizado, dentro de los objetivos señalados, ha consistido en analizar y evaluar las distintas fases que componen el sistema de compras. Así, se han analizado el desarrollo organizativo de las unidades implicadas en la gestión de compras, los procedimientos de control interno y contabilidad y el cumplimiento y adecuación de la normativa vigente en materia de contratación. Se ha realizado, además, un trabajo complementario sobre la problemática y resultados de los concursos centralizados de material fungible.

Igualmente, este apartado recoge un conjunto de recomendaciones que desarrollan a las generales citadas en el apartado anterior.

VII.1. Organización del sistema de compras

1. Las **compras centralizadas** son gestionadas por los Servicios Centrales del SNS-O.

En septiembre de 1991, y como consecuencia del cambio del Gobierno Foral, se modificó la estructura orgánica del SNS-O hasta el nivel de Servicios, estando pendiente de completar y desarrollar orgánicamente los niveles inferiores al citado.

2. El Servicio de Aprovisionamiento de los Servicios Centrales del SNS-O tiene asignadas las siguientes funciones respecto a material fungible:

- . Gestionar las compras centralizadas
- . Coordinar las compras que realicen los distintos centros
- . Planificar las compras del propio SNS-O
- . Controlar el aprovisionamiento de bienes y servicios de los centros y establecimientos sanitarios.

En 1991, su actividad se han centrado fundamentalmente en la gestión de los concursos centralizados, detectándose además una cierta provisionalidad en los puestos de trabajo al estar, algunos de ellos, cubiertos con personal con contrato temporal.

En la actualidad se está procediendo a desarrollar el contenido de las funciones asignadas, elaborándose distintas propuestas e instrucciones que regulan los procedimientos aplicables a cada una de ellas.

3. El Servicio de Obras e Infraestructuras del SNS-O tiene asignadas las siguientes funciones en lo referente a equipamientos y asistencia técnica:

- . Elaborar y controlar los contratos de asistencia técnica
- . Colaborar en la elaboración de los presupuestos de equipamientos e instalaciones.
- . Planificar la reposición de equipos e instalaciones.
- . Elaborar y gestionar los contratos de compras centralizadas de equipos.

No está aprobado el desarrollo del servicio ni definidas las tareas a realizar por su personal, si bien existen propuestas de desarrollo pendientes de aprobar.

Durante 1991, su actividad se ha centrado esencialmente sobre obras e infraestructuras.

4. Las **compras descentralizadas** son gestionadas por los distintos Hospitales.

En 1991 se modificó, igualmente, la estructura orgánica de los Hospitales pero sólo hasta el nivel de Sección, observándose, en consecuencia, una incompleta definición de su organigrama.

Además, en los Hospitales de Estella y Tudela y en la Clínica Ubarmin, no está aprobado el nivel orgánico de la unidad de aprovisionamientos, al no tener el rango de Sección.

5. Cada Hospital dispone de un conjunto de normas que, en general, regulan adecuadamente las distintas fases y competencias que conforman este tipo de compras descentralizadas.

Ahora bien, estas normas son distintas para cada centro y no todas están redactadas por escrito.

6. Se ha detectado un desigual tratamiento informático del procedimiento de compra entre los distintos Hospitales, ya que coexisten desde procesos informatizados y manuales dentro de un mismo Hospital hasta ausencia de medios mecanizados en alguno de ellos. Además y en general, no son homogéneas las aplicaciones informáticas aplicadas en los distintos centros.

7. Se ha observado, en los distintos centros, una importante disparidad respecto a productos que, destinados a prestar idéntica función, son de distinta marca y/o precio, ya que en muchos casos

lo que prima a la hora de comprar es la costumbre y/o procedencia del personal médico.

RECOMENDACIONES:

- * Completar el desarrollo orgánico del SNS-O tanto en los Hospitales como en los Servicios Centrales, de manera que se defina y asigne las tareas y funciones a desarrollar por cada unidad orgánica.

- * El SNS-O debe ejercitar las funciones de coordinación, planificación y control sobre las adquisiciones realizadas por los centros, sin perjuicio de la autonomía de gestión de éstos. En esta línea, recomendamos que se estudie, junto con los responsables de los distintos Hospitales, la posibilidad de elaborar un catálogo de productos de uso generalizado, que contenga las definiciones o especificaciones que deban poseer los productos incluidos en el mismo y cuya utilización se aconsejaría a todos los centros.

- * Desarrollar, actualizar y homogeneizar en la medida de lo posible las normas que regulan los procedimientos de compras aplicables en los distintos centros. En esta línea, y en nuestra opinión, el SNS-O debe señalar las grandes directrices sobre dichos procedimientos así como de su soporte informático.

VII.2. Almacenes

8. En el trabajo realizado en los Almacenes de los Hospitales se han detectado los siguientes problemas:

- . La denominación y codificación de los productos almacenados no es homogénea en los distintos centros analizados.

- . El control y seguimiento de los almacenes es en algún caso manual -lo que conlleva un gran trabajo administrativo- y, en otros, informatizado pero sin existir una aplicación informática común para todos ellos.

- . No hay criterios uniformes sobre control de existencias ni sobre inventarios y recuentos, realizándose en algunos de ellos de manera periódica y en otros, esporádicamente. Ello dificulta su reflejo adecuado en los Estados Financieros.

- . En general, no se realiza control alguno sobre los almacenes de planta o almacenillos.

- . En algunos almacenes, y en especial en el Hospital de Estella, se ha observado un insuficiente espacio físico para almacenamiento.

RECOMENDACIONES:

- * La elaboración del Catálogo - citado en párrafos anteriores- permitiría, entre otros objetivos,

unificar la codificación y denominación de los productos susceptibles de ser almacenados.

- * Estimamos conveniente que todos los centros utilicen la misma aplicación informática de control de almacenes. En esta línea, consideramos que el SNS-O debe actuar, en colaboración con los centros, como impulsor de este proyecto, analizando los distintos sistemas ya existentes, definiendo las necesidades a cubrir y planificando su implantación.

- * Aprobar un conjunto de normas de control de existencias que incidan sobre recuentos físicos de unidades, criterios de valoración aplicables y procedimientos a utilizar en el caso de divergencias en los recuentos, de tal manera que los Estados Financieros reflejen adecuadamente las existencias de almacén.

VII.3. Contabilidad, presupuesto y déficit presupuestario

9. La naturaleza jurídica del SNS-O conlleva su sujeción al régimen de contabilidad pública administrativa.

Por tanto, el sistema contable aplicado es el utilizado en el resto de las dependencias del Gobierno de Navarra -Sistema de Gestión Económico Financiero, SGEF-. En nuestra opinión este sistema responde a las necesidades de una organización prestadora de servicios administrativos, pero no es el adecuado para la gestión de centros hospitalarios, tal como ya se manifestó esta Cámara de Comptos en sus Informes sobre los Hospitales de Estella y Tudela (véase BOPN nº 13/1990). Por ello, en 1991, el SNS-O, en colaboración con el Gobierno de Navarra, ha iniciado un proceso de adaptación del citado sistema contable al objeto de disponer de una herramienta que responda a las demandas y necesidades de una adecuada gestión hospitalaria.

10. Hemos observado que en algunos centros, el control de los créditos presupuestarios disponibles se realiza tanto por el servicio gestor como por contabilidad, lo que provoca la lógica duplicidad de tareas así como la necesidad de conciliar periódicamente los saldos.

11. El análisis sobre los Inventarios de bienes de los distintos centros no permiten asegurarnos, en general, que los Estados Financieros recojan la totalidad de los bienes propiedad de los mismos, dadas las deficiencias que existen en su elaboración, contenido y seguimiento.

12. En los últimos ejercicios y fundamentalmente en 1991, se han observado importantes desfases entre el presupuesto ejecutado de los Hospitales

y su gasto real, al resultar insuficientes los créditos para gastos consignados en el documento presupuestario.

Ello conduce a la existencia de unos déficit (cuyo origen se encuentra fundamentalmente en los créditos para compras) que a 31 de diciembre de 1991 y para los centros analizados, asciende a 1.143 millones de pesetas; es decir, el 5,3 por ciento del total presupuesto contabilizado y el 20 por ciento sobre el total de compras contabilizadas.

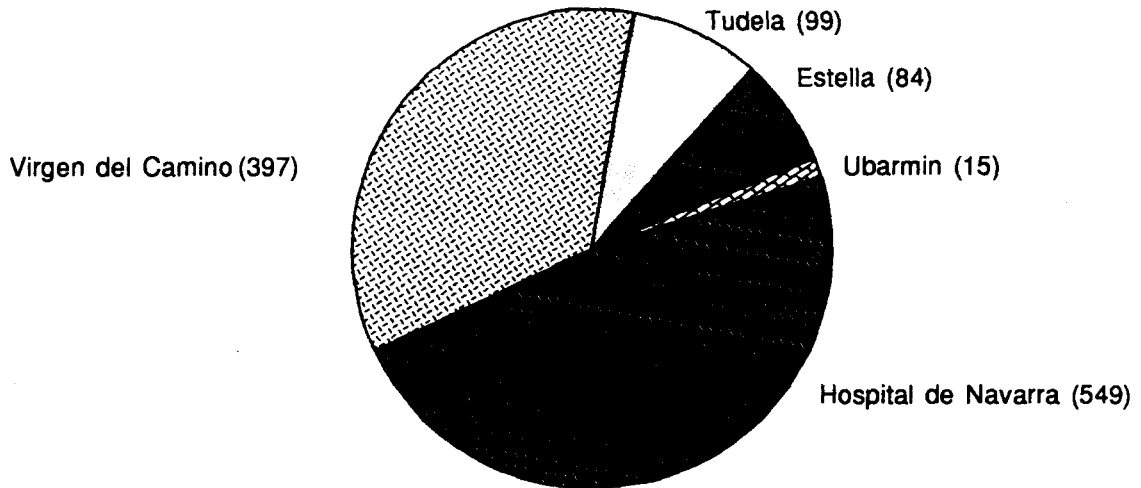
Estos déficit, al tratarse de gastos sin consignación presupuestaria, no están contabilizados, por lo que no se reflejan en los Estados Financieros, realizándose su control y seguimiento al margen del SGEF.

Como práctica habitual, se cancelan con cargo a los presupuestos del ejercicio siguiente, en los que generan, lógicamente, tensiones presupuestarias que pueden conducir a nuevos déficit.

En el cuadro 1, se presenta el total de déficit de 1991 distribuido por Centros, destacando el Hospital de Navarra -48 por ciento del total déficit- y el Virgen del Camino -con un 35 por ciento-.

Cuadro nº 1.

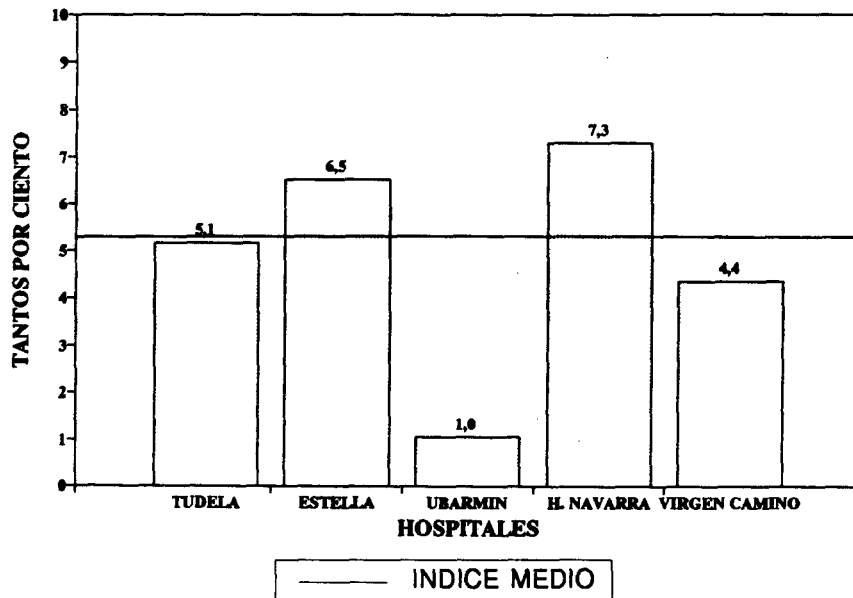
DISTRIBUCION DEFICIT HOSPITALES
(en millones)



El cuadro 2 compara, por centros, su déficit con los gastos contabilizados en 1991. De este análisis sobresalen por su mayor porcentaje el Hospital de Navarra y el de Estella.

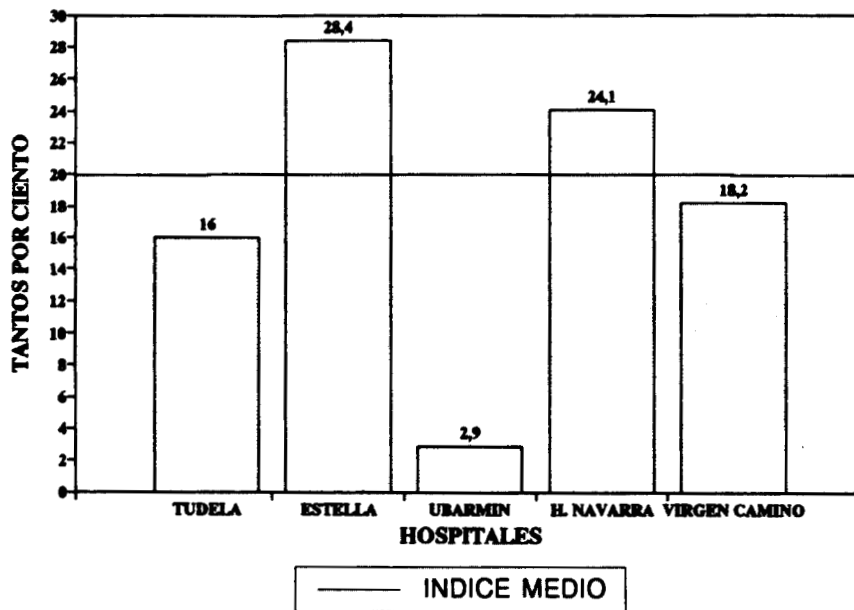
Cuadro nº 2.

% DEFICIT / GASTO CONTABILIZADO



Finalmente, en el cuadro 3 se compara, por Hospitales, el tanto por ciento que supone el déficit sobre las compras contabilizadas (capítulo 2 más 6 de gastos, excluidas dietas y obras) en el ejercicio de 1991. Destacan el Hospital de Estella -28,4 por ciento- y el de Navarra -24,1 por ciento-. Para estos Hospitales, este porcentaje representa que aproximadamente las compras de dos meses se realizan sin consignación presupuestaria.

Cuadro nº 3.

% DEFICIT / COMPRAS CONTABILIZADAS**RECOMENDACIONES:**

* Continuar con el proceso de adaptación del sistema contable iniciado en 1991, al objeto de poder disponer a medio plazo de un instrumento contable adecuado para resolver las necesidades de gestión que conlleva la atención hospitalaria.

* Elaborar un conjunto de normas relativas al Inventario de bienes de cada centro, definiendo que bienes son susceptibles de inventariar y estableciendo los mecanismos que permitan actualizar permanentemente su contenido. Este sistema de inventario estaría enmarcado dentro del modelo contable a diseñar, citado en los párrafos anteriores.

* El Presupuesto de cada Hospital debe ser un instrumento válido para la gestión y control de la actividad desarrollada. Por tanto consideramos que su cuantificación inicial debe acomodarse al nivel de actividad prevista y a una política de racionalidad del gasto, dotando a cada centro de autonomía suficiente para su ejecución y estableciendo los mecanismos adecuados de control, modificación de niveles de actividad y seguimiento de los resultados alcanzados.

VII.4. Intervención

13. El Decreto Foral 210/1991 desarrolla el régimen en materia de intervención aplicable al SNS-O. En concreto señala que reglamentariamente el Consejero de Economía y Hacienda determinará los gastos que pueden ser excluidos de la intervención previa -que serán sometidos a control a posteriori mediante técnicas de muestreo- y que el SNS-O podrá realizar en los centros de él dependientes las auditorías que considere convenientes.

En la actualidad, se limita, de alguna manera, la eficacia de la Intervención del SNS-O ya que:

- No se ha elaborado un nuevo Reglamento de Intervención sobre las operaciones del Gobierno de Navarra -reclamado insistentemente por esta Cámara de Comptos en sus Informes de las Cuentas Generales- que defina unas funciones más acordes con la realidad actual de la Administración Foral y en coherencia con lo establecido en la Ley Foral de Hacienda Pública.

- No se han desarrollado reglamentariamente los gastos excluidos de la intervención previa.

Es decir, y centrándonos en el área de compras, la Intervención debe dar, desde un punto de vista legal, su conformidad a la totalidad de las facturas de todos los Centros, independientemente de su importe y naturaleza del gasto, así como en aquellos supuestos que lo requieran, acreditar la existencia de crédito y emitir los informes necesarios para la tramitación de los expedientes. Todo ello conlleva un trabajo burocrático-administrativo importante impidiendo, en opinión de esta Cámara de Comptos, su actuación como una unidad de auditoría interna que garantice la existencia de un sistema de control interno adecuado a las necesidades de gestión del SNS-O.

RECOMENDACIONES:

* Elaboración y aprobación por el Gobierno de Navarra, de un nuevo Reglamento de Intervención-Auditoría Interna en el que se contemple como funciones propias, además del control de legalidad, el establecimiento de procedimientos y métodos de auditoría interna que garantice la implantación y actualización permanente de un sistema de control interno adecuado.

* Dentro de ese nuevo Reglamento, podría contemplarse la posibilidad de crear Departamentos de Intervención-Auditoría Interna especializados para determinados servicios de la Administración -en concreto para el SNS-O- que dependan orgánicamente de la Intervención General del Gobierno de Navarra. Podría estudiarse igualmente la conveniencia de crear unidades de ese Departamento en los centros Hospitalarios, al menos en los más importantes, al objeto de acercar la función fiscalizadora a la gestión.

VII.5. Contratación

14. De la revisión de los expedientes de contratación analizados se deduce el cumplimiento formal de los requisitos establecidos por la legislación vigente.

Se ha detectado, no obstante, una situación compleja en los contratos de limpieza, seguridad y algunos de mantenimiento en los centros transferidos de la Seguridad Social en cuanto a falta de documentación, contratos prorrogados tácitamente, desconocimiento de fianzas o avales y acuerdos verbales de incremento de precios.

15. En las **compras descentralizadas** y al tener la consideración, en su mayor parte, de suministros menores, el procedimiento habitual de contratación es el de adjudicación directa. Para ello, existen en los distintos hospitales una relación de proveedores habituales, seleccionados tanto por la calidad de sus productos como por el cumplimiento de las condiciones establecidas.

Por otra parte, las adquisiciones de equipamiento están, en general, condicionadas al material técnico utilizado previamente.

El requisito establecido por el SNS-O para los Hospitales relativo a que las compras por importe superior al millón requiere Resolución del Director Gerente del SNS-O, no se respeta normalmente en la adquisición de suministros, ya que se evita superar dicho límite con el objeto de agilizar la gestión.

Este requisito no deja de tener un carácter formal en 1991.

A partir de 1992, y previo a la resolución, la petición de los centros se pone en conocimiento de los servicios de aprovisionamiento o del de obras e infraestructuras del SNS-O, según la naturaleza económica del gasto.

16. Concursos Centralizados de material fungible. En el ejercicio de 1991 se realizaron 5 concursos centralizados de material fungible (Cuadro 4). De su análisis destacamos:

. Plazo de tramitación media de 7 meses. Este excesivo plazo fue provocado fundamentalmente por la necesidad de solicitar datos de consumo a los hospitales -difíciles de obtener, por otra parte- por la falta de homogeneidad en la denominación de los productos en los centros, por los plazos de prueba a que fueron sometidas las muestras en los distintos hospitales y por el carácter eventual -y por tanto, cambiante- del personal encargado de su tramitación.

Las repercusiones que causó este plazo de tramitación las podemos resumir en:

- desde que se inicia el proceso, los créditos para estos gastos tenían la consideración de no disponibles para los centros.

- éstos se vieron obligados a adquirir dichos productos para satisfacer sus necesidades en el plazo de tramitación.

- al resolverse el concurso, algunos centros se encontraron con problemas al disponer un alto nivel de existencias de dichos productos.

. Como puede apreciarse en el cuadro 4, sólo se adjudicaron el 42 por ciento de los productos, que representan el 33 por ciento del importe presupuestado en los concursos. El origen de esta adjudicación relativamente baja, lo podemos encontrar en dos hechos significativos:

- se tomaron como referencia de precios los correspondientes al ejercicio anterior, sin tener en cuenta los posibles incrementos.

- el concurso se hizo producto a producto, por lo que muchos quedaron desiertos al superar el precio ofertado al de licitación.

. Se adjudicaron pequeñas cuantías a un número importante de empresas. Así de un total de 80 empresas adjudicatarias, 45 -es decir, el 56 por ciento- lo fueron por importe inferior al millón de pesetas, alguna de ellas con cantidades insignificantes.

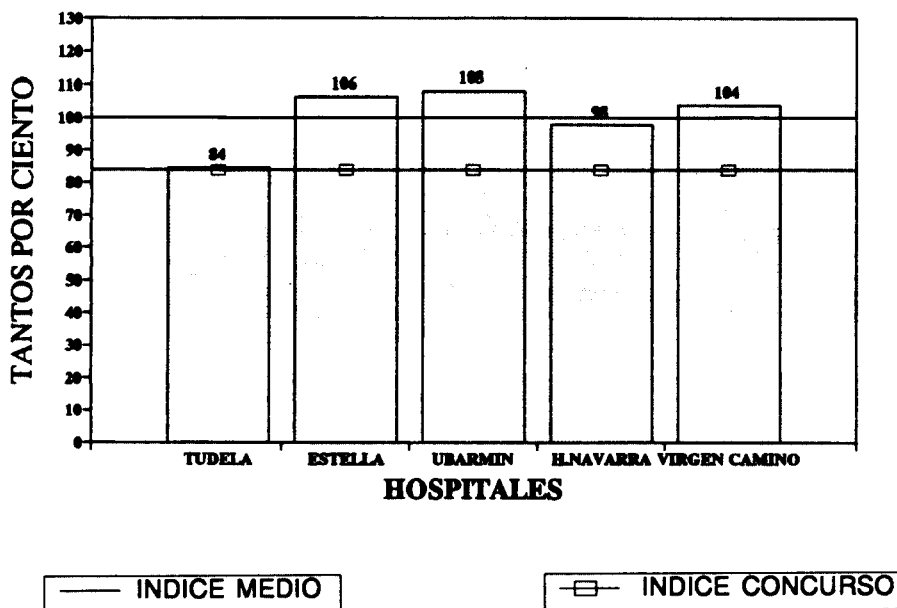
. De acuerdo con las informaciones obtenidas en los distintos centros, en la selección de los productos primó fundamentalmente el precio, por lo que posteriormente se detectaron tanto algunos problemas de calidad como inadaptación de los usuarios a los nuevos productos, al cambiar la marca de los tradicionalmente usados.

Cuadro nº 4. CONCURSOS CENTRALIZADOS DE COMPRAS DE MATERIAL FUNGIBLE

CONCURSO	PLAZO TRAMITACION	IMPORTE			Nº PRODUCTOS		
		PRESUPTDO.	ADJUDICADO	%	OFERTADOS	ADJUDICADOS	%
Nº 1	8 MESES	96.000.000	30.381.436	31	86	48	55
Nº 2	7 MESES	131.000.000	51.055.711	38	133	79	59
Nº 3	7 MESES	149.000.000	44.916.774	30	97	46	47
Nº 4	8 MESES	46.455.674	11.102.442	23	252	45	17
Nº 5	7 MESES	44.895.706	19.836.674	44	222	121	54
		467.351.380	157.293.037	33	790	339	42

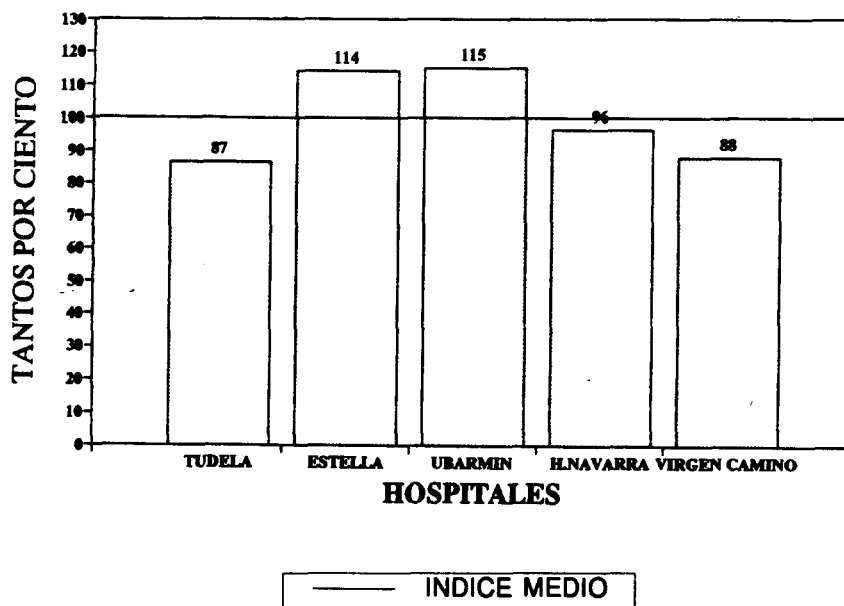
. Para analizar los efectos del concurso sobre los precios, se tomó una muestra aleatoria de 15 productos y se contrastó en todos los Hospitales el índice de los precios anteriores con el resultante del concurso. Los resultados de esta comparación puede verse en el cuadro 5, obteniéndose como conclusión que en todos, salvo el de Tudela que permanece al mismo nivel, se ha reducido considerablemente el índice de precios de los distintos productos.

Cuadro nº 5. COMPARACION INDICES PRECIOS PRODUCTOS CENTRALIZADOS



. En el cuadro 6 se compara, para los distintos centros, el índice de precios de una muestra de 8 productos que quedaron desierto en sus correspondientes concursos. Como puede observarse en el citado cuadro, existe una gran disparidad en los índices de precios de los Hospitales, destacando como centro que compra más barato, para los productos de la muestra, el de Tudela y como más caro, la Clínica Ubarmin.

Cuadro nº 6. **COMPARACION INDICES PRECIOS PRODUCTOS DESCENTRALIZADOS**



RECOMENDACIONES:

* Regular la situación respecto a los contratos procedentes de las transferencias y continuar con la labor, ya iniciada por el SNS-O, de proceder a homogeneizar y centralizar la contratación de servicios comunes a los distintos centros, tales como limpieza y seguridad.

* Estudiar si es aconsejable mantener como requisito la Resolución del Director Gerente del SNS-O para aquellas adquisiciones que superen el millón de pesetas y cuya naturaleza sea de material fungible, evitando con ello la práctica habitual de no superar dicho importe. Todo ello, no obstante, debería estar enmarcado en una política de coordinación de este tipo de compras y en el diseño de un sistema de intervención-auditoría interna adecuado.

* En las adquisiciones por adjudicación directa de equipamientos, que por sus características requieran uniformidad para todos los centros, cumplimentar las disposiciones del artículo 94.6 de la Ley Foral de Contratos. En concreto, declaración

expresa de uniformidad por el SNS-O y la realización de concurso previo de selección de suministradores.

* Concursos centralizados de material fungible. En línea con las actuaciones que ya está efectuando los servicios del SNS-O, recomendamos:

. Unificar denominaciones y especificaciones de los productos a concursar, para lo que beneficiaría la existencia de un Catálogo de productos.

. Reducir el número de productos a los que realmente se considere factible económica y técnicamente.

. Los concursos no tienen que afectar sólo a productos que utilicen todos los centros, sino que puede limitarse a productos utilizados por algunos de ellos.

. Definir un procedimiento claro y ágil para la realización de las pruebas sobre las muestras recibidas.

. El Concurso debe ser un concurso de precios con cantidades estimadas de consumo, que se

irían solicitando - y por tanto, facturando- conforme surjan las necesidades de los centros.

. Iniciar los trámites del concurso en el ejercicio anterior, de tal manera que al inicio del ejercicio en que ha de estar vigente el mismo, se proceda a la adjudicación. Estudiar igualmente la posibilidad que para determinados concursos y productos, el plazo de vigencia del mismo pueda ser superior a un año.

Todas estas actuaciones requieren la colaboración permanente de los responsables en estas materias -tanto personal técnico como sanitario- de los distintos centros, a efectos de definir claramente los productos a concursar, las necesidades a cubrir y el nivel de calidad exigido a los mismos.

Pamplona, 28 de julio de 1992.

El Presidente: Francisco Javier Tuñón San Martín



BOLETIN OFICIAL DEL PARLAMENTO
DE NAVARRA

BOLETIN
DE SUSCRIPCION

Nombre

Dirección

Teléfono Ciudad

D.P. Provincia

Forma de pago:

Transferencia o ingreso en la cuenta corriente de la Caja de Ahorros de Navarra, número 3110.000.007133.9

PRECIO DE LA SUSCRIPCION BOLETIN OFICIAL Y DIARIO DE SESIONES Un año..... 4.600 ptas. Precio del ejemplar Boletín Oficial..... 100 " . Precio del ejemplar Diario de Sesiones..... 125 " .	REDACCION Y ADMINISTRACION PARLAMENTO DE NAVARRA «Boletín Oficial del Parlamento de Navarra» Arrieta, 12, 3º 31002 PAMPLONA
--	---