



BOLETIN OFICIAL
DEL
PARLAMENTO DE NAVARRA

IV Legislatura

Pamplona, 31 de agosto de 1998

NUM. 64

S U M A R I O

SERIE G:

Comunicaciones, Convocatorias y Avisos:

- Informe de fiscalización sobre el Ayuntamiento del Valle de Aranguren, ejercicio 1997, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 2).
- Informe de fiscalización sobre “Rescisión y nueva adjudicación del servicio de oxigenoterapia y otras terapias por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea”, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 18).

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

Informe de fiscalización sobre el Ayuntamiento del Valle de Aranguren, ejercicio 1997, emitido por la Cámara de Comptos

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 23 de junio de 1998, acordó ordenar la publicación del informe de fiscalización, emitido por la Cámara de Comptos, sobre el Ayuntamiento del Valle de Aranguren, ejercicio 1997.

Pamplona, 24 de junio de 1998

La Presidenta: M^a Dolores Eguren Apesteguía

Informe de fiscalización sobre el Ayuntamiento del Valle de Aranguren, ejercicio 1997, emitido por la Cámara de Comptos

INDICE

- I. Introducción (Pág. 2).
 - II. Objetivo (Pág. 3).
 - III. Alcance y limitaciones (Pág. 3).
 - IV. Opinión (Pág. 4).
 - IV.1. En relación con la ejecución del presupuesto (Pág. 4).
 - IV.2. Reflejo de la situación patrimonial (Pág. 4).
 - IV.3. Legalidad (Pág. 4).
 - IV.4. Situación económico-financiera (Pág. 4).
 - IV.5. Urbanismo (Pág. 4).
 - V. Estados financieros: liquidación del presupuesto de 1997 (Pág. 5).
 - VI. Comentarios, conclusiones y recomendaciones (Pág. 6).
 - VI.1. Comentarios generales a la ejecución del presupuesto de 1997 (Pág. 6).
 - VI.2. Situación financiera a 31 de diciembre de 1997 (Pág. 6).
 - VI.3. Recomendaciones de gestión (Pág. 7).
 - VI.4. Contingencias (Pág. 9).
 - VII. Gestión Urbanística (Pág. 10).
 - VII.1. Normas Subsidiarias y sus modificaciones (Pág. 10).
 - VII.2. Actuaciones urbanísticas (Pág. 10).
- Anexo:** Organigrama del Ayuntamiento a 31 de diciembre de 1997 (Pág. 17).

I. INTRODUCCION

Por acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra de 22 de octubre de 1997 y a instancia del Grupo Parlamentario "Izquierda Unida-Ezker Batua" se acordó solicitar de la Cámara de Comptos "un informe de fiscalización sobre la política urbanística gestionada por el Ayuntamiento del Valle de Aranguren".

Esta petición se acompañaba del escrito del citado Grupo Parlamentario en el que se establecían los siguientes objetivos o tareas a determinar en el trabajo de la Cámara, que en resumen eran las siguientes:

- 1º. El grado de cumplimiento de la legalidad urbanística
- 2º. La actuación del Gobierno de Navarra como entidad tutelar del cumplimiento de la legalidad y de la aprobación definitiva del planeamiento municipal.
- 3º. Obtener los criterios generales de actuación aplicados en suelo urbano.

Todo ello referido al periodo de 1991 a 1997, adjuntándose además una relación de 13 expedientes urbanísticos comprensivos de la totalidad de acciones urbanísticas realizadas en el citado periodo.

Posteriormente, en febrero de 1998, el Alcalde del Valle de Aranguren solicita de la Cámara de

Comptos que como complemento al trabajo anterior la elaboración de “una auditoría de la situación económico-financiera del Ayuntamiento ” de 1997.

Teniendo en cuenta ambas peticiones, la Presidencia de la Cámara adoptó el acuerdo de unificarlas y elaborar un informe único que contemplara ambos aspectos –urbanístico y financiero–.

El ayuntamiento del Valle de Aranguren situado en la Comarca de Pamplona y a escasos 4 kilómetros de la capital de la Comunidad Foral, cuenta con una población de derecho de 3.265 habitantes –en 1986, sobre 1.200 habitantes– y está integrado por las siguientes entidades:

- Mutilva Alta (concejo extinguido)
- Mutilva Baja (concejo extinguido)
- Concejo de Aranguren
- Concejo de Labiano
- Concejo de Tajonar
- Concejo de Zolina
- Ilundain, Lakidain y Señorío de Góngora (lugares)

Conviene indicar que prácticamente todas las competencias están delegadas en el Ayuntamiento del Valle, constituyendo una actuación pionera en Navarra dentro del proceso de racionalización en la prestación de los servicios públicos.

El Ayuntamiento no cuenta con organismos autónomos ni empresas locales y está integrado en la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona –ciclo integral del agua y gestión de residuos sólidos urbanos– y en la Mancomunidad de Servicios Sociales de Base de Esteribar, Huarte, Aranguren y Egüés. En cuanto a personal, a finales de 1997 contaba con 10 empleados fijos y 22 temporales fundamentalmente de empleo social.

II. OBJETIVO

De acuerdo con la Ley Foral 6/1990, de 2 julio, de la Administración Local de Navarra, la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra y la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos, hemos procedido a realizar la fiscalización de la gestión económico-financiera, y de la ejecución de los Presupuestos de Gastos e Ingresos del Ayuntamiento del valle de Aranguren correspondientes al ejercicio de 1997.

El régimen jurídico aplicable a la entidad local está constituido esencialmente por las citadas

leyes anteriores, por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, por el Estatuto de Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y por las normas reguladoras de la contratación administrativa y de gestión urbanística, así como por la restante normativa de aplicación general a los entes locales de Navarra.

El objetivo del informe, teniendo en cuenta las peticiones recibidas, consiste en expresar nuestra opinión acerca de:

a) El desarrollo y ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Valle de Aranguren correspondiente al ejercicio de 1997.

b) El reflejo de la situación patrimonial a 31 de diciembre de 1997, de acuerdo con los principios de contabilidad que le son aplicables.

c) El sometimiento de la actividad económico-financiera del Ayuntamiento al principio de legalidad.

d) La situación financiera del Ayuntamiento a 31 de diciembre de 1997.

e) La razonabilidad y cumplimiento de legalidad en materia de gestión urbanística.

III. ALCANCE Y LIMITACIONES

La Cámara de Comptos ha realizado, de conformidad con su programa de actuación, la fiscalización del Ayuntamiento del Valle de Aranguren (en adelante, Ayuntamiento) correspondiente al ejercicio 1997.

El Ayuntamiento registra sus operaciones exclusivamente en contabilidad presupuestaria, si bien está previsto en 1998 implantar el Plan General de Contabilidad Pública. El trabajo realizado se ha centrado por tanto en la revisión de los distintos capítulos económicos de ingresos y gastos, analizando aspectos de organización, contabilidad y control interno.

En materia de urbanismo, por un lado, se ha revisado una muestra de expedientes, analizando tanto su tramitación como el cumplimiento de legalidad; por otro, se ha efectuado un análisis general de la ejecución del desarrollo de las previsiones contenidas en las normas urbanísticas. Nuestra actuación en este campo se efectúa exclusivamente desde la óptica de la fiscalización y control económico-financiero, sin entrar a valorar aspectos propios de diseño urbanístico del Valle ni a pronunciarnos, en su caso, sobre la validez jurídica de los actos y procedimientos revisados.

El trabajo se ha desarrollado siguiendo los principios y normas de fiscalización aprobados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español y aplicando todas aquellas pruebas que hemos considerado necesarias de acuerdo con las circunstancias y con la problemática puesta de manifiesto en el cuestionario que previamente se remitió al Ayuntamiento.

Como limitación se indica que la ausencia de una contabilidad general ha incidido en nuestra actuación sobre el análisis de la situación patrimonial del Ayuntamiento. Por otra parte, no se ha entrado a analizar el marco regulador urbanístico aplicable con carácter general, centrándose nuestro trabajo en el marco particular o concreto del propio Ayuntamiento.

El informe contiene los comentarios y recomendaciones que estimamos necesarios para mejorar la organización, control interno, eficacia y eficiencia del Ayuntamiento.

El trabajo de campo se ha desarrollado durante los meses de marzo a mayo de 1998.

Agradecemos al personal del Ayuntamiento la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.

IV. OPINION

Hemos analizado, dentro del marco de la fiscalización realizada, la liquidación del presupuesto del Ayuntamiento del Valle de Aranguren correspondiente al ejercicio de 1997.

En nuestra revisión se han aplicado las normas y procedimientos de auditoría del sector público aprobados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español.

Como resultado de la revisión efectuada, se desprende la siguiente opinión:

IV.1. EN RELACION CON LA LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO

El estado de ejecución del presupuesto de 1997 que se adjunta refleja razonablemente el conjunto de operaciones realizadas por el Ayuntamiento en el ejercicio fiscalizado, excepto porque no se ha respetado en los capítulos 1º y 2º el carácter limitativo de los créditos para gastos.

IV.2. REFLEJO DE LA SITUACION PATRIMONIAL

La inexistencia de una contabilidad patrimonial y la falta de actualización del inventario municipal –que data de 1993– nos impide manifestarnos sobre la situación patrimonial del Ayuntamiento a 31 de diciembre de 1997.

IV.3. LEGALIDAD

La actividad económico-financiera del Ayuntamiento se desarrolla, en general, de acuerdo con el principio de legalidad, si bien se observan ciertos incumplimientos en materia presupuestaria y de contratación administrativa en materia de inversiones.

IV.4. SITUACION ECONOMICO-FINANCIERA

El Ayuntamiento del Valle de Aranguren presenta a 31 de diciembre de 1997 una situación financiera totalmente saneada, con prácticamente nulo endeudamiento, con un importante ahorro neto –116 millones– y con un significativo remanente de tesorería –122 millones–, lo que le permitirá afrontar los futuros planes de inversión con suficiente holgura financiera.

IV.5. URBANISMO

En general, la gestión urbanística desarrollada por el Ayuntamiento se ajusta a la normativa vigente, está respaldada documentalmente y constituye una importante fuente de recursos financieros. No obstante, deben cumplimentarse las obligaciones urbanísticas establecidas con carácter general, sujetar sus actuaciones inversoras a la normativa de contratación administrativa, efectuar un seguimiento contable adecuado y procurar, en valoraciones significativas, la disponibilidad de al menos dos informes periciales.

Como resumen, y a modo de conclusión general, podemos indicar que el Ayuntamiento de Aranguren:

- Gestiona adecuadamente sus presupuestos desde un punto de vista administrativo, pero precisa:

- a) Implantar el Plan General de Contabilidad aplicable al Sector Público Local como herramienta integradora de información sobre la actividad municipal.

- b) Reforzar sus mecanismos de control interno, sobre todo en las áreas de Tesorería y Contratación administrativa.

c) Estudiar la adecuación del personal de los servicios administrativos a las actuales necesidades.

• Desde un punto de vista financiero, presenta una situación totalmente saneada cuyo origen se encuentra en:

a) Prácticamente nulo endeudamiento

b) Financiación, principalmente, con recursos propios y urbanísticos

c) Control de los gastos de funcionamiento

d) Un amplio patrimonio municipal del suelo

e) Proyección y racionalización en la gestión de las nuevas inversiones.

• Su gestión urbanística es adecuada, si bien precisa cumplimentar una serie de obligaciones generales y de control.

Por último, conviene resaltar que el proceso de unificación de los entes locales públicos que conforman el Valle ha supuesto una racionalización en la prestación de servicios públicos y unas importantes economías de escala, constituyendo un ejemplo a seguir en la configuración de un mapa municipal de Navarra más acorde a las necesidades actuales.

V. ESTADOS FINANCIEROS

V.1. LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO CONSOLIDADO. EJERCICIO 1997 (en pesetas)

Capítulos de gastos	Ppto. inicial	Modificaciones	Ppto. definitivo	Obligac. reconoci.	% ejecución
1. Gastos de personal	87.292.507	(3.665.000)	83.627.507	84.734.893	101
2. Compra bienes corrientes y serv.	114.087.500	2.280.000	116.367.500	119.177.856	102
3. Gastos financieros	400.000	—	400.000	306.756	77
4. Transferencias corrientes	26.156.160	(800.000)	25.356.160	25.106.612	99
6. Inversiones reales	192.616.959	324.133.453	516.750.412	423.750.514	82
7. Transferencias de capital	—	—	—	—	—
8. Variación Activos financieros	—	—	—	—	—
9. Variación Pasivos financieros	506.028	—	506.028	506.028	100
Total Gastos	421.059.154	321.948.453	743.007.607	653.582.659	88

Capítulos de ingresos	Ppto. inicial	Modificaciones	Ppto. definitivo	Derechos liquidados	% ejecución
1. Impuestos directos	89.000.000	—	89.000.000	78.955.365	89
2. Impuestos indirectos	57.000.000	—	57.000.000	80.357.275	141
3. Tasas y otros ingresos	60.366.000	—	60.366.000	68.612.875	114
4. Transferencias corrientes	76.600.000	—	76.600.000	101.827.143	133
5. Ingresos patrimoniales	21.680.000	—	21.680.000	14.807.249	68
6. Enajenación de inversiones reales	65.000.000	—	65.000.000	32.260.610	50
7. Transferencias de capital	51.000.000	6.000.000	57.413.154	25.579.993	45
8. Variación Activos financieros (*)	—	315.948.453	315.948.453	315.948.453	100
9. Variación Pasivos financieros	—	—	—	—	—
Total Ingresos	421.059.154	321.948.453	743.007.607	718.348.963	97

(*) A efectos de presentación, se incluye en ese capítulo, como modificación, el remanente de tesorería de 1996 que financia las obras del capítulo 6.

VI. COMENTARIOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

VI.1. COMENTARIOS GENERALES A LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE 1997.

El presupuesto de gastos e ingresos de 1997 ofrece unos créditos iniciales de 421 millones; estas previsiones iniciales se alteran de forma muy significativa por las modificaciones al alza que experimentan y que ascienden a un total de 322 millones, es decir, un 76 por ciento de lo inicialmente previsto.

Esta modificaciones se financian con remanentes de tesorería –316 millones– y con generaciones de nuevos ingresos –6 millones– y afectan esencialmente al capítulo de inversiones.

Las obligaciones reconocidas ascienden a 654 millones, presentan un grado de ejecución del 88 por ciento; por capítulos, destacamos que, tanto en el capítulo de personal como el de compra de bienes corrientes, el volumen de reconocido supera las previsiones definitivas, contraviniendo el principio de limitación de los créditos para gastos.

Su composición porcentual es la siguiente:

Gastos	Porcentaje
De funcionamiento	35
De inversión	64,9
De carga financiera	0,1
Total	100

Como se observa, el elemento de gasto más significativo corresponde a inversiones, en tanto que los gastos de funcionamiento –personal, bienes y transferencias corrientes– sólo suponen un 35 por ciento. La carga financiera es prácticamente inexistente como resultado lógico de su casi nulo endeudamiento.

En relación con los derechos reconocidos, éstos ascienden a 718 millones, con un grado de ejecución del 97 por ciento. Si no se considera el remanente de Tesorería, los derechos suponen un total de 402 millones, que sobre los créditos iniciales suponen un grado de cumplimiento del 95 por ciento.

Por capítulos destacan los impuestos indirectos, tasas y transferencias corrientes, con porcentajes muy superiores al 100 por cien. En sentido contrario, hay que citar las transferencias de capital, con sólo un 45 por ciento de cumplimiento.

En cuanto a la composición porcentual:

Ingresos	Porcentaje
Tributarios	32
Por transferencias	18
Del patrimonio	7
Remanente	43
Total	100

Es decir, la principal fuente financiera del presupuesto de 1997 lo constituye el remanente de tesorería acumulado, en tanto que los ingresos de naturaleza tributaria alcanzan el 32 por ciento.

El estado de ejecución de 1997 presenta un superávit presupuestario de 64 millones, resultado derivado de la diferencia entre derechos y obligaciones reconocidas.

A 31 de diciembre de 1997, las cantidades pendientes de pagar –resultas de gastos– ascienden a 136 millones, de los que 10 millones proceden de ejercicios anteriores; por capítulos, el 86 por ciento se refieren a resultas por gastos de inversión.

Las cantidades pendientes de cobrar –resultas de ingresos– suponen un total de 95 millones, teniendo su origen en ejercicios anteriores el 51 por ciento; por su naturaleza, el 78 por ciento son deudas tributarias y el resto, por transferencias.

VI.2. SITUACION FINANCIERA A 31 DE DICIEMBRE DE 1997

El Ayuntamiento del Valle de Aranguren presenta a 31 de diciembre de 1997 una situación financiera muy saneada.

Esta conclusión se deriva de cualquier ratio que se analice y tiene su origen básicamente en:

- Racionalización en la gestión de los servicios municipales del Valle
- Prácticamente nulo endeudamiento
- Financiación, principalmente, con recursos propios
- Control de los gastos de funcionamiento
- Un amplio patrimonio municipal del suelo
- Proyección y racionalización en la gestión de las nuevas inversiones.

Así, los datos siguientes ponen de manifiesto las anteriores conclusiones:

Ratios/magnitudes	1997
Resultado ppartario ajustado	32.180.733 Pts.
Ahorro bruto	115.540.546 Pts.
Ahorro neto	114.727.762 Pts.
Nivel de endeudamiento	0,24%
Límite de endeudamiento	34%
Gasto público por habitante	216.346 Pts.
Gasto en inversiones por habitante	140.268 Pts.
Ingresos tributarios por habitante	75.447 Pts.
Dependencia subvenciones	18%
% Gastos de personal	13%
% Gastos de inversiones	65%
% Carga financiera	0,12%

En cuanto a la situación financiera a 31 de diciembre de 1997, señalamos:

Indicadores	1997
REMANENTE DE TESORERIA	121.774.047 Pts.
Afecto a gastos con financ. neta afectada	31.325.520 Pts.
Para gastos generales	90.448.527 Pts.
DEUDA A LARGO PLAZO	1.000.000 Pts.
ACTIVOS FINANCIEROS	37.992.491 Pts.

Es decir, los saldos de tesorería mas las partidas pendientes de cobro son no sólo suficientes para hacer frente a las deudas a corto plazo, sino que aportan un sobrante que constituirá una fuente de financiación importante para el presupuesto de 1998.

Por otra parte, la deuda a largo está constituida por un anticipo sin interés concedido por el Gobierno de Navarra, quedando pendiente dos anualidades de 500.000 pts cada una.

En cuanto a los activos financieros, están constituidos por títulos de la Deuda Pública.

Por último, la comparación con determinados ratios de la media de ayuntamientos de Navarra –datos de 1996– resulta igualmente beneficiosa para Aranguren ya que está en posición ventajosa respecto a todos los valores de la media.

(en pesetas)

Ratio	Aranguren 97	Media ayunt. (1000-3000 hab.) Navarra 96 (1)	Media ayunt. Navarra 96 (1)
Gasto cte/habit.	75.911	59.422	70.961
Ingreso cte/habit.	114.055	81.498	90.953
Ingreso trib/habit. (2)	75.447	49.311	50.988
Límite endeudam.	34%	32%	25%
Nivel endeudam.	0,24%	17%	9%

(1) Datos proporcionados por el Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra y recogidos por esta Cámara en el Informe sobre el Sector Público Local de Navarra de 1996.

(2) Incluye ingresos urbanísticos –cuotas de urbanización y cesiones en metálico– y de los polígonos industriales.

VI.3. RECOMENDACIONES DE GESTION

A continuación, y para cada una de las áreas de gestión más significativas, se exponen las principales recomendaciones que en opinión de esta Cámara debe adoptar el Ayuntamiento al objeto de mejorar sus sistemas de organización, procedimientos, contabilidad y control interno.

Una correcta interpretación de las mismas debe tener en cuenta el proceso de síntesis que se ha realizado para su redacción. Por ello, en determinadas áreas, estas recomendaciones deben interpretarse en su sentido literal y amplio; en otras, en cambio, su aplicación o vigencia se limita solamente a aspectos parciales o concretos del área correspondiente.

Presupuestos y contabilidad

- *Implantar el Plan General de Contabilidad Pública Local, que permitirá disponer de una información integral y de un mejor seguimiento de la actividad municipal.*

- *Respetar el principio de limitación de créditos para gastos, aprobándose, en su caso, las oportunas modificaciones presupuestarias.*

- *Cumplir con suficiente rigor los aspectos formales relativos a los documentos contables.*

- *Aplicar con rigor los principios contables, fundamentalmente en el cierre del ejercicio.*

- *Ordenar y sistematizar el contenido de los expedientes administrativos con repercusiones económicas.*

- *Dejar constancia de las tareas de intervención y control ejercidas sobre la actividad municipal.*

Personal

- *Cumplimentar en la Plantilla Orgánica y en la relación de personal todos los datos e informaciones que señala la legislación vigente (denomina-*

ción, número, nivel, situación, vacante, grado, complementos retributivos, ...). Esta Plantilla tiene que ser coherente y consistente con la Oferta Pública anual.

- *Estudiar la conveniencia de suprimir en la plantilla una de las dos plazas contempladas: secretario y vicesecretario.*

- *Confeccionar para cada empleado municipal un expediente administrativo que refleje los actos y documentos representativos de su vida profesional y personal.*

- *Diseñar y aplicar procedimientos de control de la nómina, especialmente sobre la elaborada en el exterior.*

- *Cumplimentar la información establecida para el Libro de Matrícula.*

- *Estudiar la suficiencia del número de personas al objeto de cubrir las necesidades administrativas del Ayuntamiento.*

Inventario-patrimonio

- *Procurar que en las ventas significativas de patrimonio –fundamentalmente de parcelas– se cuantifique su valor por al menos dos peritaciones distintas.*

- *Actualizar el inventario, dado que desde 1993 no ha sido puesto al día.*

- *Diseñar y aplicar procedimientos que permitan una actualización permanente del inventario municipal.*

- *Todo arrendamiento de bienes inmuebles debe estar soportado por su contrato correspondiente.*

Compras de bienes corrientes y servicios

- *Diseñar un sistema de compras aplicable a todos los servicios municipales, en el que se contemplen las instrucciones y procedimientos relativos a la descentralización en su adquisición, delegación de competencias, el papel de la intervención, la revisión y remisión de facturas y las ordenes de pago.*

- *En todos los condicionados debe quedar expresamente determinado la inclusión del IVA en el precio y el índice utilizado para la actualización de precios.*

- *Regularizar la situación con la persona encargada de prestar los servicios de música, de tal manera que en la factura se le identifique correctamente y se le practique la correspondiente retención. Igualmente que deposite la fianza establecida.*

- *Justificar el pago de dietas a los corporativos en función de la asistencia real a las sesiones.*

Inversiones

- *Implantar el sistema de seguimiento contable de los gastos plurianuales y con financiación afectada.*

- *Los pliegos deben contener siempre la valoración y ponderación de los criterios selectivos utilizados.*

- *Remitir, dentro de los supuestos previstos por la normativa, los contratos celebrados y sus modificaciones al Registro Contratos.*

- *Publicar en el BON la adjudicación definitiva –cuando así se requiera– y notificar la misma a los licitadores.*

- *Ejercer un seguimiento riguroso sobre el plazo de ejecución de las inversiones, máxime cuando constituye uno de los criterios de selección utilizados en los concursos. Igualmente, se deben aplicar las medidas sancionatorias previstas en caso de incumplimientos.*

- *Las certificaciones de obra deben emitirse en función del calendario previsto en los pliegos y en el contrato, y de acuerdo con la ejecución real de la obra.*

- *Realizar las retenciones de IRPF oportunas sobre los honorarios técnicos y demás prestaciones.*

Gastos por subvenciones

- *Analizar y contrastar previamente a su pago los gastos y liquidación definitiva de la Mancomunidad de Servicios Sociales.*

- *Formalizar en documento contractual la prestación del servicio de transporte comarcal así como imputarlo al capítulo 2º del Presupuesto.*

- *Cumplir el procedimiento establecido en las Bases de Ejecución para la concesión de subvenciones a las distintas ONG.*

Ingresos tributarios

- *Aprobar formalmente los padrones o roldes de las distintas figuras tributarias, quedando constancia de la participación de la intervención municipal en dicho acto, tal como indican las Bases de Ejecución.*

- *Aplicar con rigor el principio del devengo en la contabilización de los impuestos, imputar el ingreso a las distintas partidas del presupuesto de acuerdo con su naturaleza y evitar compensaciones entre gastos e ingresos.*

• *En el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos:*

a) *Practicar con regularidad sus liquidaciones*

b) *Contabilizar todas las liquidaciones.*

c) *Utilizar los procedimientos generales en su gestión de cobro*

• *Crear una base de datos de los bienes comunales arrendados al objeto de mejorar el control de estos ingresos. Esta acción implica igualmente a los concejos que mantienen su competencia en esta materia.*

• *Una vez superado el periodo voluntario de cobro, el principal de las distintas exacciones deberá incrementarse con los recargos e intereses que están establecidos legalmente. Estos ingresos se contabilizarán en su correspondiente partida presupuestaria.*

• *Como práctica habitual, contrastar el saldo de las resultas con los recibos pendientes de cobro.*

• *Para los ingresos de piscinas, diseñar procedimientos normalizados que establezcan las normas sobre liquidación y control de estos ingresos cobrados directamente en el polideportivo así como sus periodos liquidatorios.*

• *Agencia Ejecutiva:*

a) *Diseñar procedimientos que establezcan las normas y plazos para el traspaso de deuda a la Agencia, el seguimiento de su gestión de cobro, y la presentación y conciliación de los saldos finales.*

b) *Utilizar la Agencia para la totalidad de las figuras tributarias.*

c) *Antes de la remisión de saldos a la Agencia, proceder a su análisis y contraste, dejando constancia y detalle de los importes traspasados.*

d) *Clarificar sobre qué concepto se aplica el 5 por ciento de retribución a la Agencia por los recibos dados de baja.*

• *Justificar adecuada y documentalmente todas las bajas y anulaciones.*

Ingresos por subvenciones

• *Aplicar los criterios establecidos en las bases de Ejecución para el registro e imputación al presupuesto de los ingresos de esta naturaleza.*

Fianzas recibidas

• *En relación con las fianzas:*

a) *Exigir las fianzas correspondientes en todas las actuaciones previstas en la legislación vigente.*

b) *Imputar al presupuesto las fianzas a largo plazo, tal y como indican las Bases de Ejecución.*

c) *Revisar y depurar, en su caso, los saldos de las fianzas registradas en VIAP.*

Tesorería

• *Caja metálico: Partiendo de la conveniencia de un uso muy restringido de la misma, dictar normas precisas que regulen, entre otros aspectos, los siguientes:*

a) *Acceso a la misma.*

b) *Registro de caja.*

c) *Arqueos periódicos, dejando constancia de los mismos.*

d) *Respaldo documental para todo cobro y pago efectuado.*

• *Cuentas financieras: Al objeto de garantizar un adecuado control, es preciso implantar normas sobre:*

a) *Actualización y control de firmas.*

b) *Incluir todas las cuentas propiedad del Ayuntamiento en la contabilidad y en el Acta de Arqueo.*

c) *Todo pago y cobro realizado debe contabilizarse oportunamente.*

d) *Realizar conciliaciones periódicas y revisiones de saldos*

e) *El Acta de Arqueo debe cumplimentarse con los requisitos formales establecidos.*

VI.4. CONTINGENCIAS

De acuerdo con la información proporcionada por el Ayuntamiento, los recursos pendientes de resolverse son los siguientes:

• *Recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra interpuesto por una empresa contra un acuerdo municipal de aprobación de la liquidación definitiva de las obras de un proyecto de reparcelación correspondiente a una zona industrial.*

La empresa reclama por certificaciones no pagadas un total de 11 millones. En el supuesto de que el fallo sea desfavorable al Ayuntamiento, repercutirá en su totalidad sobre los propietarios de la reparcelación.

- Recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra interpuesto por una entidad financiera contra un acuerdo municipal de adjudicación y venta de una parcela para construcción de una residencia geriátrica. Se solicita la revocación del acuerdo y la declaración de su nulidad.

En el momento de redactar este informe, están dentro del plazo de inspección tributaria todos los impuestos que declara el Ayuntamiento.

VII. GESTION URBANISTICA

En este apartado se analizan, por un lado, aspectos generales del planeamiento urbanístico del Valle, y por otro, se ponen de manifiesto una serie de comentarios y conclusiones obtenidas de un muestreo de actuaciones urbanísticas. Al respecto, hay que insistir nuevamente que la actuación de esta Cámara se realiza exclusivamente desde la óptica del control económico-financiero.

VII.1. NORMAS SUBSIDIARIAS Y SUS MODIFICACIONES

El planeamiento urbanístico del Valle de Aranguren se materializa a través de las Normas Subsidiarias (en adelante, NNSS) aprobadas en septiembre de 1995. Anteriormente, tanto Mutilva Baja como la Alta estaban dotadas también de normas subsidiarias.

De acuerdo con su texto aprobatorio, los objetivos urbanísticos que se persiguen, en resumen son los siguientes:

- a) Protección del suelo no urbanizable, ante el descontrol existente y la presión para alterar sus usos.
- b) Potenciar el acabado de los cascos urbanos, delimitando el suelo urbano y diseñando las características de ordenación concretas.
- c) Ir avanzando en el acabado ordenado de las zonas de las dos Mutilvas, articulando una continuidad urbana entre ambas.

Para cada una de las entidades que conforman el Valle, las NNSS describen la ordenación urbanística propuesta, haciéndose especial hincapié en la protección del suelo no urbanizable. En cuanto a viviendas, se prevén un total de 452, concentradas en un 57 por ciento en las dos Mutilvas, especialmente en Mutilva Baja. En relación con las nuevas dotaciones previstas, se señalan una residencia y apartamentos tutelados y un frontón para el Concejo de Aranguren, estando previsto, igualmente, concluir las iniciadas en

aquel momento (plazas, centro cultural, frontón cubierto, ...)

Para la materialización de los objetivos de las NNSS, éstos se acompañan de un programa económico que recoge un total de 760 millones de inversiones, financiadas prácticamente en su totalidad con fondos municipales. Este programa no se acompaña de un calendario de ejecución temporal ni de informes de seguimiento, si bien puede afirmarse que en la actualidad se han realizado un número elevado de las actuaciones previstas.

En cuanto a las modificaciones parciales, las NNSS señalan el procedimiento a seguir para su realización, del que destacamos la necesidad de justificar y motivar plenamente la modificación planteada. Se han propuesto un total de 11 modificaciones, si bien sólo se han tramitado 9 de ellas.

De las modificaciones tramitadas, 7 lo han sido a instancias del propio Ayuntamiento y 2 de particulares. Su aprobación por el Pleno ha contado con la unanimidad en 5 casos, y por mayoría en 4 casos.

De acuerdo con la información del Ayuntamiento no han existido alegaciones en el periodo de exposición pública de esas modificaciones, y no consta recurso alguno.

En cuanto a sus obligaciones urbanísticas, se observa fundamentalmente el incumplimiento de:

- Creación y registro independiente del Patrimonio Municipal del Suelo
- Consignación específica del 5 por ciento de los recursos ordinarios para inversiones en suelo.
- Afectación de los ingresos derivados de operaciones del Patrimonio Municipal del Suelo.

Por último, hay que indicar que, de acuerdo con la información del Ayuntamiento, entre 1991 y mayo de 1998 se han construido en el Valle un total de 575 viviendas, de las que el 33 por ciento han sido de protección oficial promovidas por el propio Ayuntamiento.

VII.2. ACTUACIONES URBANISTICAS

A continuación se realizan los comentarios obtenidos de la revisión de un conjunto de actuaciones urbanísticas.

VII.2.1. Polígono III

En las NNSS de Mutilva Baja –aprobadas en 1982–, el suelo del Polígono III, conocido como ‘La Morea’, estaba clasificado como urbanizable,

con uso dominante de industria. En las actuales Normas del Valle de Aranguren, estos terrenos están clasificado como suelo urbano ordenado y con clasificación de industrial.

En el año 1988, y promovido por los propietarios del polígono, se inicia la tramitación del Plan Parcial con objeto de ordenar urbanísticamente el polígono, debido a la gran demanda de suelo industrial en la zona de influencia de Pamplona y en particular en el polígono industrial del que forma parte.

La superficie que se ordena asciende a 182.469,17 m², correspondiendo 30.416,05 m², –es decir, el 17 por ciento– al Concejo de Mutilva Baja, y el resto a particulares.

Se establece como superficie edificable un 36 por ciento del polígono –66.005 m²–, dispuesto en trece manzanas de parcelas industriales con una ocupación de 106.459,67 m². Se cede al Concejo, además del 10 por ciento del aprovechamiento medio, tres parcelas edificables con destino a servicios complementarios de la actividad industrial. Como sistema de actuación se fija el de compensación.

El Plan Parcial es aprobado definitivamente por el Concejo de Mutilva Baja en septiembre de 1988 y por el Gobierno de Navarra un año después.

El Proyecto de Urbanización, promovido por la Junta de Compensación, fue aprobado y su importe ascendió a 343 millones, sin impuestos.

El Concejo acordó la enajenación por subasta, antes de urbanizarse, de las parcelas industriales adjudicadas para no hacer frente a los gastos de urbanización.

El pliego de condiciones para las dos subastas en que se desarrolló la venta fue aprobado en enero de 1990, con un precio base de licitación de 5.000 Pts/m².

En la primera subasta se sacaron las parcelas M1, M4, y M5, obteniéndose los siguientes resultados:

Parcelas	Superficie m ²	Pts./m ²	Importe pts.
M1	8.258,06	10.800	89.186.400
M4	3.582,84	7.600	27.229.584
M5	3.949,72	5.400	21.328.488
Total	15.790,62	8.723	137.744.472

En la segunda subasta se enajenaron las parcelas M2, M3 y M6, según:

Parcelas	Superficie m ²	Pts./m ²	Importe pts.
M2	4.583,87	11.000	50.422.570
M3	4.583,87	7.600	34.837.412
M6	1.520,97	8.400	12.776.148
Total	10.688,71	9.172	98.036.130

Los adjudicatarios de la parcela M3 no cumplieron con las condiciones relativas a la adjudicación definitiva recogidas en el pliego, por lo que el Ayuntamiento les revocó la adjudicación, para posteriormente venderla por enajenación directa, previa la autorización del Gobierno de Navarra.

El Ayuntamiento la oferta a un precio mínimo de licitación de 5.600 pts/m² más los gastos de urbanización satisfechos hasta la fecha. Se adjudica definitivamente a la única oferta presentada en 29 millones –6.025 pts/m²– más los gastos de urbanización de la parcela pagados hasta la fecha –20 millones–.

Una de las parcelas dotacionales, –la parcela R de 3.753,50 m²– también se sacó a subasta, y se adjudicó definitivamente al único licitante por un precio de 18 millones.

En resumen, los importes obtenidos por el Concejo de Mutilva Baja y posteriormente el Ayto. del Valle de Aranguren por las parcelas de este polígono, hasta la fecha, son:

Parcela	Superficie m ²	Pts/m ²	Importe pts.	Sistema
M1	8.258,06	10.800	89.186.400	Subasta
M2	4.583,87	11.000	50.422.570	Subasta
M3	4.766,86	6.025	28.720.331	Enaj. directa
M4	3.582,84	7.600	27.229.584	Subasta
M5	4.088,31	5.400	21.328.488	Subasta
M6	1.520,97	8.400	12.776.148	Subasta
R	3.753,50	4.796	18.000.000	Subasta
Total	30.554,41	8.106	247.663.521	

En la actualidad, el Ayuntamiento aún dispone de dos parcelas en este polígono con destino dotacional y con una superficie de 3.589 m².

En conclusión, en el procedimiento analizado no se observan incumplimientos de la normativa vigente y, desde un punto de vista económico, la operación ha sido rentable para el Ayuntamiento, además de haber permitido la ordenación urbana de un polígono industrial.

VII.2.2. Plaza Mutiloa

El terreno en que se ubica la actual Plaza de Mutiloa estaba, según las NNSS del Concejo de Mutilva Baja de 1982, clasificada como suelo urbano, constituía la unidad de actuación E-5, con una superficie aproximada de 4.398 m². En esta Unidad, la memoria de las NNSS establecía como objetivo básico "Diseñar una plaza como centro cívico del pueblo y establecer las condiciones que garanticen su ejecución"

Los terrenos que la conformaban eran en su totalidad de propiedad particular, y como tal promoción no terminaba de ejecutarse. Se comenzaron los trámites para su realización como iniciativa pública a través del propio Ayuntamiento del Valle de Aranguren.

En esta actuación podemos considerar las siguientes fases o etapas:

- Adquisición de terrenos. El Ayuntamiento procedió a la adquisición de los terrenos, que eran propiedad de cinco particulares.

La adquisición se llevó a cabo mediante compra en efectivo y a través de permutas con otros terrenos del Ayto. El Ayuntamiento adquirió 4.414,36 m² en 81 millones, de los que 58 millones se abonaron en metálico y 23 millones a través de permutas.

El valor medio pagado por el Ayuntamiento -18.624 pts/m²- está en la línea de la valoración efectuada por el asesor urbanístico, en el que se hablaba de 15.000 pts/m² más las indemnizaciones por las edificaciones y usos existentes.

Las operaciones anteriores se contabilizan en los presupuestos ordinarios de los ejercicios en que se producen, no realizándose un seguimiento global de la actuación.

- De los terrenos adquiridos, el Ayuntamiento procedió a segregar 1.960 m², superficie destinada a la edificación -y valorados en 22 millones, según cuantificación realizada a precios de vivienda de protección oficial - y los permutó a la Agrupación de viviendas Mutiloa a cambio de 341,50 m² de oficinas y de la ejecución de la urbanización de la plaza y calles adyacentes.

Por tanto, la Agrupación de propietarios se hizo cargo de la realización de las actuaciones urbanísticas pertinentes: estudio de detalle de la Unidad, proyecto de urbanización de la Unidad, ejecución de la urbanización y construcción de viviendas.

Previamente, el Ayuntamiento realizó con cargo a sus presupuestos -con un coste de alre-

dedor de 500.000 pts- un estudio geotécnico para la construcción de las viviendas ante los problemas de subsuelo detectados en dichos terrenos.

Los presupuestos de ejecución de las obras, según los distintos proyectos:

Urbanización	58.309.623 pts
Edificación	335.443.365 pts
Total	393.752.998 pts

Al coste de urbanización debería añadirse el revestimiento de piedra del edificio, cuya diferencia con una fachada de ladrillo caravista supone un incremento de 29 millones. Por tanto, el coste de la urbanización de la plaza, sin IVA, ascendería a 87 millones, es decir, en torno a 100 millones si incluimos el IVA.

- En la actualidad la plaza, al igual que el edificio que la conforma están totalmente terminados.

No hay constancia de la recepción de las obras de urbanización de la plaza por parte del Ayuntamiento.

- En cuanto a viviendas, en el proyecto se recoge la construcción de:

Planta sótano:	- 36 trasteros - 64 aparcamientos.
Planta baja:	- Locales comerciales. 681,35 m ² construidos
Plantas elevadas:	- 2 oficinas. 341,51 m ² construidos - 33 viviendas de 12 tipos.

De las 33 viviendas -que se venden con garaje y trastero-, 6 se destinan a régimen especial y el resto, 27, a régimen general de protección oficial. El resto de trasteros y garajes se venden de forma independiente.

Como criterios de adjudicación de viviendas se observa que junto a los de carácter general, se establece como requisito el estar empadronado en el Valle; posteriormente y como no se cubrieron la totalidad de las viviendas ofertadas, se abrieron las solicitudes a personas no empadronadas.

En conclusión, de acuerdo con la información que obra en el expediente, esta actuación se realizó según la normativa vigente, si bien consideramos que el Ayuntamiento en operaciones de permuta debe contar con informes de valoración o peritación de al menos dos expertos y debe proceder a recepcionar las obras ejecutadas.

VII.2.3. Plan Parcial Mutilnova

ANTECEDENTES Y TRAMITACION

En 1990, el Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra, inicia la tramitación de un Plan Sectorial de incidencia supramunicipal (PSIS) para la ampliación del Campus Universitario que la Universidad Pública de Navarra tiene en Pamplona, incluyéndose en este Plan terrenos de Pamplona, Mutilva Alta y Mutilva Baja.

En el Acuerdo de Aprobación provisional se incluyen los terrenos de cinco parcelas de Mutilva Baja, "por motivos de coherencia con el Plan Sectorial originariamente propuesto", indicando que dicha ordenación se realizará conforme al uso residencial universitario y privado.

Por Acuerdo de Gobierno de Navarra de julio de 1990, se aprueba definitivamente dicho Plan y se declara de utilidad e interés público "La actuación prevista, dadas las especiales circunstancias de propiedad de suelo que se dan, será mediante expropiación por parte del Gobierno de Navarra de las parcelas 391, 517, 385, y 393 del polígono 2 del catastro de Mutilva Baja. Posteriormente se realizará el reparto de las parcelas que resulten de la ordenación que establezca el Plan Parcial correspondiente, correspondiendo al Gobierno de Navarra la zona norte del mismo, y no se contemplará la aplicación de la cesión del 10 por ciento de aprovechamiento medio de la unidad."

Los terrenos definitivamente incluidos en el PSIS son los siguientes:

Pamplona	1.044.602 m ²
Mutilva Alta	141.555 m ²
Mutilva Baja	167.081 m ²
Total	1.353.238 m ²

La UPNA se estaba construyendo en estas fechas sobre una superficie de 238.186 m² y para instalaciones complementarias necesarias, a corto y medio plazo, se reservan, mediante este PSIS, 1.353.238 m², es decir un 568 por ciento más que los terrenos iniciales.

En la aprobación provisional del PSIS se establece (punto C): "Deberán redactarse tres modificaciones de Planeamiento relativas al PGOU de Pamplona y a las NNSS de Mutilva Alta y Mutilva Baja, para adaptarlos al presente PSIS, en cumplimiento de lo establecido en el art. 23.1 de la Ley Foral 12/86.

El plazo máximo para iniciar la modificación de dichos planes en los términos afectados, para que

los adapten al presente PSIS, será de seis meses a partir de la aprobación definitiva del mismo y correrá a cargo del promotor del Plan Sectorial."

No hay constancia de la tramitación de modificaciones de las NNSS, a estos efectos, por parte del Concejo de Mutilva Baja ni, en su defecto, la realización por subrogación del Gobierno de Navarra tal como establece el art. 23 de la Ley Foral 12/1986 de Ordenación del Territorio, vigente en ese momento.

Paralelamente se estaba tramitando en Mutilva Baja un plan parcial para la construcción de viviendas en terrenos comunales del Concejo. Estos terrenos son los que se incluyen en el PSIS junto con terrenos particulares adyacentes, configurándose la Unidad U-6 con destino residencial y privado, y es sobre el total de estos donde se tramita definitivamente el Plan Parcial Mutilnova.

En resumen, los terrenos incorporados al PSIS son:

Parcela	Superficie	Propiedad
2/391	5.794 m ²	Particular
2/507	15.423 m ²	Particular
2/384	68.353 m ²	Mutilva Baja
2/385	22.236 m ²	Particular
2/393	23.071 m ²	Particular
Total	134.877 m ²	

De la Memoria del Plan Parcial Mutilnova destacamos:

- La principal directriz establecida fue la de desarrollar un área residencial en terrenos comunales destinada a la promoción de viviendas sociales para vecinos del Concejo. Esta zona se amplía como consecuencia de la aprobación del PSIS de la UPNA al objeto de solventar las necesidades de vivienda derivadas de la implantación de la nueva Universidad, con terrenos limítrofes de particulares.

- A través del PSIS, este suelo queda clasificado como urbanizable, y la superficie se incrementa en 60.131 m² por los terrenos de particulares, duplicándose prácticamente las previsiones iniciales del Concejo.

- Los terrenos particulares son expropiados por el Gobierno de Navarra. Los terrenos del Ayuntamiento se enajenan, con la aprobación del Gobierno de Navarra, permutándose por locales comerciales.

- Se prevé la construcción de 233 viviendas, de las cuales, únicamente están previstas 15 como viviendas libres; el resto, viviendas de protección oficial.

- El Plan Parcial establece como sistema de actuación el Sistema de Compensación. Posteriormente se cambió este sistema por el de Cooperación, a través del cual el Ayuntamiento asume la adjudicación y pago de las obras de urbanización, y posteriormente repercute a los propietarios.

PERMUTA DE LOS TERRENOS MUNICIPALES POR LOCALES

La enajenación de los terrenos, previa autorización del Gobierno de Navarra, se hizo a la agrupación de viviendas Mutilnova mediante permuta por locales comerciales.

La valoración de la parcela –69 millones– se realiza de acuerdo con un informe técnico emitido al parecer por la propia agrupación. La valoración de viviendas parte del módulo aplicado a las de protección oficial; para la urbanización, se utiliza el mismo importe que el contemplado en el Plan Parcial.

Estos locales está previsto que el ayuntamiento los venda conforme se lo solicitan los particulares a través de la correspondiente subasta. Hasta la fecha sólo se ha vendido en 1995 uno por 4 millones.

URBANIZACION

De acuerdo con las estipulaciones del concurso, el proyecto de urbanización de las obras del Plan Parcial se cuantifica en 387 millones –IVA excluido– estimándose su realización en un plazo de 24 meses.

Se presentan seis ofertas, cuyas proposiciones son valorados por los arquitectos redactores del proyecto de acuerdo con los criterios de oferta, experiencia, capacidad operativa y presupuesto.

La adjudicación se realiza a una UTE con las siguientes irregularidades:

- El importe de adjudicación es de 524 millones, es decir, un 35 por ciento superior al importe de licitación.

- El plazo de ejecución firmado en el contrato es de 25,5 meses, es decir, 1,5 mes más que las previsiones del concurso e incomprensiblemente 15 meses más que el plazo incluido en la oferta presentada por el propio adjudicatario. Aspecto éste que se agrava ya que uno de los criterios de

adjudicación que más se tuvieron en cuenta fue el plazo de ejecución.

En relación con la ejecución, señalamos:

- El coste final asciende a 616 millones, es decir, un 18 por ciento superior a la adjudicación. De este aumento, 78 millones se corresponden a diferencias sobre cantidades previstas y problemas detectados en el terreno no previstos en el proyecto. No consta que el Ayuntamiento aprobase previamente tales modificaciones, aunque en el expediente existe un informe técnico del director de obra justificando a posteriori la diferencia.

- La recepción provisional es de mayo de 1995. De acuerdo con los plazos previstos, la obra se inicia en noviembre de 1991; contando los 25,5 meses, teóricamente, la obra tenía que haberse terminado para finales de diciembre de 1994. No consta justificación del retraso ni aprobación de la ampliación y, en su caso, la aplicación de las sanciones previstas por esta causa.

En las obras de urbanización anteriores, se incluía la realización de un puente sobre el río Sadar. La redacción del proyecto se adjudica directamente, estimándose el gasto del puente en 21 millones –sin IVA–.

La realización del mismo se adjudica a la misma UTE de la urbanización por 23 millones, es decir, un 6 por ciento superior al del proyecto e importe que coincide con la oferta presentada por la UTE.

La ejecución material ascendió a 26 millones, es decir un 12 por ciento más que el importe de contrato. No consta justificación ni aprobación de tales desviaciones y modificaciones.

En definitiva, el coste total de urbanización ascendió, contando todos los gastos, a un total de 680 millones, que el Ayuntamiento repercutió sobre los propietarios de las parcelas, de acuerdo con los distintos coeficientes de participación.

De acuerdo con estos coeficientes, al Gobierno de Navarra le correspondía abonar provisionalmente un importe de 33 millones, cantidad que aprueba en junio de 1992. Como consecuencia de las desviaciones, ese importe se incrementaba en 5 millones, que el Ayuntamiento liquida y reconoce, pero que el Gobierno no ha satisfecho, manteniéndose en resultados de ingresos hasta 1997 en que se anula. En nuestra opinión, el Ayuntamiento debería reclamar al Gobierno de Navarra estas diferencias, tal como señala el artículo 38 de la ley Foral 2/1995, de las Haciendas Locales

Por otra parte, el Ayuntamiento percibe del Fondo de participación de las Entidades Locales una subvención de 29 millones para "Pavimentación del Ayuntamiento de Aranguren" en la que se incluía el puente de acceso a la Urbanización Mutilnova. De acuerdo con el artículo anterior, este importe –la subvención– no se deduce del coste de las cuotas de urbanización que posteriormente se repercute a los propietarios –en este caso, al propio Gobierno de Navarra–. Por otra parte, destacamos que el Gobierno de Navarra está subvencionando obras de infraestructuras que están financiadas en su totalidad por la iniciativa privada.

No se realiza un seguimiento contable plurianual adecuado de los gastos e ingresos derivados de la actuación.

SEGUIMIENTO DE LAS PREVISIONES DEL PLAN PARCIAL

En la memoria se establecía que dada la pequeña dimensión del terreno, este Plan se ejecutaría en una sola fase.

En la actualidad, sin embargo, quedan tres parcelas sin construir y una se está construyendo: dos de ellas pertenecientes al Gobierno de Navarra y las otras a una agrupación de personal de la UPNA –que fueron cedidas igualmente por el Gobierno–.

En resumen, el Plan Parcial tramitado inicialmente por el Ayuntamiento –exclusivamente en sus terrenos– ha sido ejecutado en su totalidad y además con viviendas de protección oficial; de la ampliación de este Plan Parcial materializada en el PSIS mediante expropiación forzosa para cubrir los ambiciosos objetivos de la UPNA, quedan aún pendientes importantes actuaciones.

En cuanto al número de viviendas, la situación es la siguiente:

	VPO	Libres	Total
Previsiones	198*	35	233
Realizadas	194*	112	306

* Se incluyen las 48 viviendas que están previstas construir por el Gobierno de Navarra

Como se observa, se han realizado un 220 por ciento más de viviendas libres. De acuerdo con la documentación obrante, este aumento se ha compensado con una menor superficie de las mismas.

Por último, hay que señalar que existe un recurso interpuesto ante el Gobierno de Navarra por los anteriores propietarios de los terrenos en los que se ha construido vivienda libre, al consi-

derar que el importe de la expropiación se fijó en función de vivienda de protección oficial y no libre.

En conclusión, se observa que el expediente del Plan Parcial respeta en gran medida la normativa urbanística –con excepciones en materia de adaptación de las NNSS y de cumplimiento de las previsiones–, pero adolece de incumplimientos en materia de contratación de obras de urbanización.

VII.2.4. Ejecución de la Unidad UO17 de Mutilva Alta

La Unidad UO17 de Mutilva Alta está clasificada en las NNSS como suelo urbano ordenado y calificado como zona deportiva.

Como antecedentes, debemos indicar que las antiguas NNSS de Mutilva Alta –aprobadas en 1987– definían este suelo como urbanizable residencial, dentro de una superficie de 161.430 m².

Para esta superficie, se encarga y tramita por parte del extinto Concejo un Plan Parcial, aprobado definitivamente el 1-12-87, y en este se fija el sistema de cooperación para la urbanización.

El Proyecto de Reparcelación es de noviembre de 1988 y fue aprobado definitivamente en marzo de 1989. Las parcelas adjudicadas, incluyendo la cesión del 10 por ciento, fueron debidamente registradas y ascendieron a un total de 40.282 m², incluyendo sistema viario y peatonal.

En 1993 se encargó un proyecto de urbanización para parque deportivo-infantil en terrenos municipales, concretamente en tres parcelas de las adjudicadas en la reparcelación mencionada anteriormente, con una superficie total de 5.912 m².

El presupuesto de la obra, según proyecto, ascendía a 45 millones. No obstante, en el Pleno se aprobó la ejecución de la obra según el proyecto y la financiación de esta a cargo del presupuesto ordinario, por un importe total de 49 millones. Por último, se adjudica por el Pleno en 35 millones.

El coste de la obra se recoge básicamente en los presupuestos ordinarios de los ejercicios de 1993 y 1994, si bien posteriormente se realizan otros trabajos; concretamente el cerramiento del parque infantil, que se recogen en los presupuestos de los años 1995, 1996 y 1997. Son gastos relacionados con dicha zona, si bien independientes del proyecto inicial. En resumen los gastos imputados han sido:

	(en pesetas)
Obras zona deportiva	39.898.002
Cierre parque infantil	7.760.474
Total	47.658.476

En resumen, de la revisión efectuada no se desprenden comentarios especiales, observándose que se ha seguido el procedimiento legalmente establecido.

VII.2.5. Ejecución de la Unidad UO19 de Mutilva Alta

Esta Unidad está clasificada en las NNSS como suelo urbano ordenado, con calificación dotacional y servicios, correspondiente en su mayor parte a terrenos de propiedad pública. Estaba previsto como usos específicos un área de viviendas unifamiliares, un área de oficinas y un área dotacional para un centro residencial para ancianos.

En la actualidad están construidas las viviendas unifamiliares –10 viviendas– y el área de oficinas –Club de Marketing de Navarra–.

La parcela del Ayuntamiento tenía una extensión de 20.794,89 m². De esta parcela se segregaron 15.588 m² para su posterior venta y cuyo destino es la construcción de residencia geriátrica.

El expediente de enajenación de la misma se inicia a partir del interés conjunto mostrado por la Caja de Ahorros de Navarra y la Caja Municipal de Pamplona en su adquisición para disponer de terreno para una residencia.

El Ayuntamiento solicita informes externos, uno jurídico que avala la venta directa de la parcela y otro de valoración a un arquitecto, que a través del método residual, estima el valor del suelo en 32 millones.

El Pleno del Ayuntamiento, en octubre de 1997, acuerda por mayoría absoluta la alienabilidad de la parcela, declarar de interés general la implantación de una Dotación Asistencial Geriátrica y autorizar su enajenación directa sin petición de ofertas a la Sociedad Mercantil Asistencial Mutilva, S.A., sociedad promovida por las anteriores entidades financieras más la empresa Progin-sa y por un importe de 32 millones –IVA no incluido–.

La escritura de compraventa se firma en noviembre de 1997.

En conclusión, de esta operación destacamos:

- No consta pliego de condiciones que regule la enajenación.
- No se justifica la cuantía de los metros cuadrados segregados.
- Como habitualmente aplica el Ayuntamiento, el valor de la parcela lo determina un sólo informe técnico efectuado por un perito.
- Si bien podría entenderse o justificarse la enajenación directa de la parcela, no es comprensible la ausencia de petición de ofertas, y más cuando consta la oferta de Caja Rural de Navarra. No obstante, conviene precisar que ésta se presenta el mismo día de la celebración del pleno municipal de adjudicación. Derivado de esta actuación, la Caja Rural ha presentado recurso de nulidad ante el Tribunal Administrativo de Navarra.

Informe que se emite a propuesta del Auditor D. Ignacio Cabeza del Salvador, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, 17 de junio de 1998

El Presidente: Luis Muñoz Garde

ANEXO. ORGANIGRAMA DEL AYUNTAMIENTO A 31 DE DICIEMBRE DE 1997



- (1) A fecha 31/12/97 dos de los funcionarios se encuentran en periodo de prácticas en la Academia de Policía.
- (2) A lo largo del año han ido siendo asignados a obras en colaboración con el INEM, por lo que parte de su coste ha sido subvencionado. A 31/12/97 siguen en activo como personal temporal del Ayuntamiento.
- (3) En relación laboral se extingue a 31/12/97 al finalizar las obras para las que se les contrató en colaboración con el INEM.

Personal a 31-XII-97	
Funcionarios	4
Laboral fijo	6
Temporal	22
Total	32

Informe de fiscalización sobre “Rescisión y nueva adjudicación del servicio de oxigenoterapia y otras terapias por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea”, emitido por la Cámara de Comptos

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 29 de junio de 1998, acordó ordenar la publicación del informe de fiscalización, emitido por la Cámara de Comptos, sobre “Rescisión y nueva adjudicación del servicio de oxigenoterapia y otras terapias por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea”.

Pamplona, 30 de junio de 1998

La Presidenta: M^a Dolores Eguren Apesteeguía

Informe de fiscalización sobre “Rescisión y nueva adjudicación del servicio de oxigenoterapia y otras terapias por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea”, emitido por la Cámara de Comptos

INDICE

- I. Introducción (Pág. 18).
 - II. Descripción de los antecedentes y situación actual (Pág. 18).
 - III. Objetivo, alcance y limitaciones (Pág. 24).
 - IV. Conclusiones (Pág. 24).
- Apéndice.** Hechos posteriores (Pág. 28).
- Anexos:**
- 1. Alegaciones presentadas por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (Pág. 29).
 - 2. Contestación de la Cámara de Comptos a las alegaciones presentadas por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (Pág. 32).

I. INTRODUCCION

Por acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra de 17 de febrero de 1998 y a instancia del Grupo Parlamentario “Socialistas del Parlamento de Navarra” se acordó solicitar de la Cámara de Comptos “un informe de fiscalización sobre el contrato para la prestación de oxigenoterapia y otras terapias respiratorias con CEIMSA Electromedicina, S.L.”.

Posteriormente –26 de febrero– la Presidenta del Parlamento de Navarra remitió un escrito a esta Cámara en el que informaba que, al objeto de centrar el tema, el Portavoz del citado Grupo

quería referirse expresamente en su petición a las siguientes cuestiones del expediente de contratación:

- 1^a. Rescisión del contrato a CEIMSA
- 2^a. Adjudicación o renovación a Carburos Metálicos.
- 3^a. Existencia o no de irregularidades en la rescisión y adjudicación o renovación citadas.

Resultado de esta petición, la Cámara de Comptos ha incluido en su plan de actuación para 1998 la realización del presente trabajo.

A efectos informativos, recordar que en febrero de 1998 esta Cámara emitió un Informe sobre el programa de “Inspección, prestaciones y conciertos sanitarios” en el que se analiza, entre otros aspectos, la fase de adjudicación del anterior contrato.

II. DESCRIPCION DE LOS ANTECEDENTES Y SITUACION ACTUAL

A continuación, y al objeto de centrar la petición parlamentaria, se expone una descripción de los hechos que han influido esencialmente en el proceso revisado; para una mayor comprensión, este apartado se desarrolla en diversas etapas temporales.

Así mismo se completa con una breve reseña sobre la propiedad del capital de determinadas empresas participantes en los diversos procesos.

1^a ETAPA: 1993-1996

- La prestación de oxigenoterapia, aerosolterapia y ventiloterapia a domicilio se venía dispensando a los beneficiarios de la Seguridad Social mediante un concierto firmado en julio de 1987 entre el INSALUD y una empresa –Carburos Metálicos, S.A. (en adelante, Carburos)–. El SNS-O, con motivo de las transferencias de Sanidad, se subrogó en 1990 en el anterior concierto.

- En 1993, el SNS-O convoca un concurso público para la prestación del servicio a partir del ejercicio de 1994, al que concurren las empresas Carburos, Oxigasa S.A. y Oximeca S.A. Si bien la oferta más barata la aportó esta última empresa, su falta de clasificación empresarial –requisito exigido en este concurso– impidió su admisión, adjudicándose la prestación a la empresa Oxigasa.

En febrero de 1994 se firma el nuevo contrato válido para ese ejercicio, prorrogable de mutuo acuerdo por años naturales, y con una duración máxima hasta diciembre de 1997. Sin embargo, en noviembre de 1995 se denuncia el contrato por parte de la empresa con efectos desde el 1 de enero de 1996.

En tanto se resuelve el nuevo concurso, se materializan las siguientes prórrogas y contrataciones excepcionales con la empresa Oxigasa:

a) Prórroga de 1 de enero a 31 de marzo de 1996.

b) Contratación excepcional de 1 de abril a 30 de junio de dicho.

• La tramitación del nuevo concurso se inició en enero de 1996, con el Acuerdo del Gobierno de Navarra y concluye el 19 de junio de ese mismo ejercicio —es decir, 5 meses después— con la Resolución del Gerente del SNS-O declarando el concurso desierto por exceder las ofertas presentadas las tarifas máximas de licitación. Las empresas que se presentaron fueron Carbueros y Oxigasa, ofertando ambas idéntica proposición económica.

Como resultado de ello, se procede a realizar una nueva contratación excepcional para el periodo julio-diciembre de 1996. Pero en este caso con la empresa Carbueros Metálicos, firmándose el contrato en octubre de 1996 con las cláusulas administrativas y técnicas aprobadas para el concurso e incorporándose además nuevos servicios que anteriormente se facturaban de forma independiente a precios de tarifa.

El cambio de empresa no está justificado en el expediente ni supuso ninguna incidencia significativa del servicio. No hay constancia de la sustitución de aparatos, y según los datos presentados por la empresa prácticamente la totalidad del personal y de los vehículos utilizados para el servicio son los mismos que los de la empresa anterior. En esta línea, en octubre de 1994, el Servicio de Prestaciones ya informaba de que “El equipo humano que presta el servicio de OXIGASA, S.A. es el mismo que lo venía desarrollando en años anteriores. Además Carbueros Metálicos, S.A. es quien suministra el oxígeno a dicha empresa. Por lo tanto al coincidir el equipo humano y empresa suministradora y ser similares los medios técnicos utilizados...”

En resumen, durante 1996 han existido los siguientes contratos:

Enero-Marzo	Prórroga contrato	Oxigasa
Abril-Junio	Contrato excepcional	Oxigasa
Julio-Diciembre	Contrato-excepcional	Carbueros Metálicos

2ª ETAPA: 1997

• En febrero de 1997, y como aún no se había concluido la tramitación del nuevo concurso, se hace necesario la contratación del servicio con carácter excepcional, adjudicándose nuevamente a Carbueros Metálicos y cuya vigencia alcanza desde el 1 de enero hasta el 30 de junio de 1997, o en su caso, hasta la entrada en vigor del contrato resultante del correspondiente concurso público.

• Dado que la resolución de adjudicación del nuevo concurso es de primeros de julio, se consideró necesario por el SNS-O ampliar la vigencia del contrato excepcional anterior a los meses de julio y agosto de 1997. Así el 30 de junio de dicho año se firma la prórroga anterior, nuevamente con la empresa Carbueros Metálicos.

Adjudicación a Ceimsa

* El concurso para la adjudicación del servicio se inicia en marzo de 1997, fecha del Acuerdo del Gobierno de Navarra, y concluye el tres de julio de 1997 —3 meses— con la resolución de adjudicación.

Al concurso se presentaron tres empresas, Carbueros, Oxigasa y Ceimsa Electromedicina, S.L. (en adelante Ceimsa), siendo esta última la adjudicataria ya que con parecidos niveles técnicos —de acuerdo con los informes obrantes en el expediente—, presenta la propuesta económica más ventajosa —191 millones frente a 214 que ofertan los otras dos licitantes, es decir, un ahorro de 23 millones—. En concreto, a Ceimsa se le asignan 64,01 puntos frente a 30 puntos que se otorga a las ofertas de Carbueros y Oxigasa, siendo adjudicada la prestación el 3 de julio de 1997.

Por su incidencia posterior conviene resaltar que en los pliegos de cláusulas administrativas no se especifica con precisión la fecha de inicio de la prestación del servicio ni como se ha de desarrollar el periodo transitorio o de sustitución de equipos en el supuesto de cambio de adjudicatario. Hasta un oficio del SNS-O, de 28 de julio, no hay constancia expresa y concreta de que el servicio se iniciará el 1 de septiembre.

* Previamente a la adjudicación, la comisión técnica solicitó —23 de junio— a la empresa Ceimsa “aclaración relativa a su capacidad y disposición para cumplir plenamente el objeto del contrato desde el mismo inicio de su vigencia, (es decir

al día siguiente de la firma del contrato)", aclaración que se justifica en que de la documentación técnica presentada podría deducirse "la imposibilidad en que se encontraría... para llevar a cabo la prestación íntegra del servicio... en los términos exigidos en la normativa aplicable y por el PCAP..." si bien la citada empresa afirmaba expresamente en su memoria que "de acuerdo con nuestras estimaciones sobre la producción, CEIMSA garantiza el 100 por cien de prestación del servicio en un periodo de tres meses".

En la contestación –24 de junio– al mencionado requerimiento de la Comisión Técnica reitera lo señalado en la memoria, aunque puntualizan que "este periodo (de 3 meses) comienza a contar desde el momento de la adjudicación del concurso y no desde la entrada en vigor del contrato". Entienden que "...el pensar que de lo que quieren obtener garantías (el SNS-O) es de que inmediatamente después de dar la orden (el SNS-O) van a estar sustituidos los equipos actuales por los fabricados por esta empresa es sin duda una interpretación errónea pues:

a) No es objeto del concurso el suministro de unos equipos sino la prestación de un servicio.

b) En la actualidad hay aproximadamente 900 equipos dispersados por todo el territorio navarro, que indudablemente no es posible sustituir simultáneamente inmediatamente entrado en vigor el contrato...

c) El SNS, sin duda, ha debido tomar precaución del periodo transitorio establecido en la ley".

En consecuencia entienden que lo que "esta empresa garantiza" es:

"a) La plena capacidad y disposición para 'dar comienzo al servicio inmediatamente después de dar la orden en este sentido el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, una vez realizados los trámites administrativos oportunos' (condición Decimosegunda del pliego) cubriendo la totalidad de las necesidades presentes o futuras.

b) La total sustitución de los equipos actualmente existentes por los fabricados por CEIMSA Electromedicina, S.L. en un plazo de tres meses desde la adjudicación del concurso (es decir como máximo 35 días desde la firma del contrato, habida cuenta de que el pliego de condiciones establece que el contrato se formalizará dentro de los 30 días siguientes a su aprobación y que previamente a su formalización la empresa adjudicataria tendrá un plazo de 25 días para presentar la documentación exigida)."

* Por Resolución 905/1997, de 3 de julio, el Director-Gerente del SNS-O adjudica el servicio "para el año 1997, (septiembre-diciembre)" a la empresa Ceimsa y le requiere, entre otros aspectos, para que formalice el contrato en el plazo de 30 días desde dicha notificación.

* El contrato con la adjudicataria del concurso –Ceimsa– se firma el 14 de agosto y en su cláusula primera establece el compromiso de la adjudicataria de tener instalados todos los equipos en los domicilios de los pacientes autorizados el día 1 de septiembre de 1997. La cláusula 4ª dispone que el contrato entrará en vigor el 1 de septiembre de 1997. El plan de incorporación de equipos propuesto por la adjudicataria el 8 de agosto, queda unido al contrato como anexo al mismo.

El día anterior a la firma del contrato, se recibe en el SNS-O una comunicación de la empresa Carburos en la que manifiesta que continuará prestando el servicio hasta la fecha de expiración del contrato actual –es decir, hasta el 31 de agosto de 1997–, requiriendo de la Administración para que adopte las medidas oportunas a fin de informar a los pacientes y evitar que la retirada de los equipos a partir del 1 de septiembre produzca situaciones de confusión en aquéllos.

Paralelamente también dirige una carta a los usuarios del servicio en la que indica que "... el próximo 1 de septiembre nuestros técnicos se presentarán en su domicilio con el fin de proceder a retirar los equipos que tenemos instalados", junto a que el SNS-O ha resuelto que no continúen prestando el servicio, afirmando que "En esta decisión ha primado la proposición económica sobre la evaluación de los medios técnicos y la garantía de calidad que mediante dichos servicios se ha venido otorgando a los usuarios".

En fecha 29 de agosto de 1997 el Director de Asistencia Especializada del SNS-O dirige una comunicación a Carburos por la que se advierte textualmente: "... teniendo en cuenta que en la transición de la prestación del servicio de su empresa a la nueva adjudicataria pueden aparecer desajustes o errores, máxime considerando el volumen de pacientes (aproximadamente 1.200) y la dispersión geográfica existente (abarca a toda la comunidad Foral), les recordamos que es preciso que se garantice la continuidad de este servicio básico y esencial, que en el caso de determinados pacientes tiene la consideración de vital, por lo que la privación del mismo, aún habiendo finalizado la relación contractual con S.E. Carburos Metálicos, S.A., podría suponer una omisión del deber de asistencia (al cual estarían obligados en el caso de que algún paciente lo precisase,

independientemente de la vinculación o no vinculación contractual), por lo que antes de proceder a la retirada de los equipos a los pacientes, éstos deberán tener garantizada la continuidad del servicio.

Todo lo anterior tiene como único objetivo garantizar en todo momento la prestación del servicio mencionado y, en definitiva, no poner en riesgo la vida de los pacientes.”

Sin embargo, la empresa Carbueros, según sus propias manifestaciones, comienza a retirar los equipos de los pacientes a las ocho horas del día 1 de septiembre; esta retirada se realiza con independencia de si tales equipos han sido sustituidos por los de la nueva adjudicataria, si bien, en el caso de que el paciente manifieste su oposición por escrito en un documento que facilita la empresa, los aparatos no son retirados.

Ahora bien, en este documento se hace consignar “que el usuario se niega en rotundo a que se produzca dicha retirada” y “que.. es consciente y asume el hecho de no estar permitiendo el cumplimiento de las obligaciones de Carbueros Metálicos en lo referente a las retiradas de los equipos derivadas de la pérdida del concurso, por lo que acepta igualmente las responsabilidades, apertura de expedientes administrativos y sanciones de todo tipo que pudieran derivarse de su negativa a facilitar dicha retirada”. Según la citada empresa (informe de 4 de noviembre de 1997), hacia las 10,30 horas del día 1 de septiembre, de 124 visitas realizadas, a 64 pacientes no se les retira el aparato por no disponer de sustituto, a 35 se les retira disponiendo de equipo de sustitución y a otros 25 se les retira sin contar con equipo de sustitución.

Por otra parte, constan escritos de pacientes dirigidos al SNS-O en los que manifiestan su deseo de seguir con el tratamiento de la anterior adjudicataria y su oposición a acceder al nuevo servicio.

Resolución del contrato suscrito con Ceimsa

* A propuesta del Servicio de Prestaciones y Conciertos, el Director Gerente del SNS-O, mediante resolución 1109/97, de 1 de septiembre, notificada en la misma fecha, acuerda suspender la prestación del servicio por Ceimsa e iniciar expediente de resolución por incumplimiento contractual, otorgando a la interesada un plazo de diez días hábiles para formular alegaciones. La referida resolución indica que se ha producido un “incumplimiento muy grave de las obligaciones contractuales básicas asumidas por el contratista

y cuyas causas son imputables a éste”, con base en:

- Informe del Servicio mencionado de la misma fecha en que se alude a que con anterioridad al 1 de septiembre desconocía los “pacientes a los que la empresa ya ha prestado la asistencia objeto del contrato”, pese a haberlo solicitado telefónicamente el 29 de agosto; se señala que a partir de las 8 horas se comienzan a recibir numerosas reclamaciones telefónicas (95 llamadas hasta las 12 horas, aunque suponen que pudo haber más intentos); constan los partes de dichas llamadas realizados por el personal del SNS-O receptor de las mismas, expresivos de la fecha, hora, causa y paciente afectado. En concreto cuantifican que en la sección de Tudela no se ha facilitado el nuevo tratamiento de oxigenoterapia, y en 92 casos no se han sustituido los aparatos –23 de los cuales no cuentan con ninguno por haberlos ya retirado la anterior adjudicataria– y 3 pacientes no están satisfechos con los nuevos aparatos instalados. En definitiva consideran que existe una situación de emergencia respecto de “una prestación de carácter vital e insustituible para un gran número de pacientes” que implica incumplimiento contractual, por lo que formula la propuesta ya consignada.

- Informe de CEIMSA de 1 de septiembre entregado, según expresa la empresa, a las 9 horas en reunión mantenida con responsables del SNS-O, del que se desprende el siguiente detalle:

a) La instalación de 441 aparatos.

b) La no instalación de 157 debido a causas que justifican y cuantifican, por ausencia, no localización, carencia de informes médicos, suspensión de tratamiento, fallecimiento y negativa de los pacientes.

c) Textualmente consigna que “sobre un total de 941 pacientes con autorización, y añadiendo 87 pacientes con los que no ha sido posible contactar telefónicamente, el cálculo final da un 38 por ciento de instalaciones no realizadas achacables a CEIMSA” aunque se desconoce, a la vista de los datos aportados, como se han determinado o soportan esos cálculos y porcentajes. En el cuerpo del informe se extiende en la explicación de las causas que han motivado la no instalación de todos los equipos para lo que, según afirma, ha encontrado graves dificultades, concretadas en los errores de domicilio y teléfono de los pacientes, no disposición de los informes médicos con los parámetros necesarios, (14 casos) y a los comentarios y acciones de la empresa anterior”, a

ser agosto periodo vacacional y fin de semana el día anterior a la fecha límite.

- También a instancias del SNS-O aporta listados de equipos instalados "CPAP y aerosoles" a las 11 horas de la reiterada fecha, es decir, horas después de la elaboración del informe a que nos hemos referido en el párrafo anterior, y arroja un número sustancialmente inferior al que figura en dicho informe (236 frente a 283, aproximadamente).

* El día 2 de septiembre, CEIMSA se dirige al SNS-O exponiendo que "... tiene ya instalados en los respectivos domicilios más de la mitad de los aparatos necesarios para la prestación del servicio y que tiene preparados para su instalación la práctica totalidad del resto de los aparatos" y pide aclaraciones sobre si puede seguir instalando los aparatos necesarios. El Director de Administración y Recursos Humanos contesta a la empresa mediante escrito notificado el día 5 de dicho mes que "no puede procederse por parte de la empresa a la puesta en funcionamiento de los aparatos ya instalados..." y que "no es admisible tampoco la pretensión de continuar con la instalación del resto de equipos no instalados..."

* El día 12 de septiembre CEIMSA presenta escrito de alegaciones a la iniciación del expediente de resolución contractual, que amplía mediante otro de 21 de octubre. En tales escritos se admite "que no se han cumplido los plazos previstos para la instalación... ,... que se ha producido la demora..." y que "es cierto que en 1 de septiembre faltaban por instalar muchos equipos en los domicilios de los pacientes...", pero entiende que la demora "... ha sido perfectamente justificada e inevitable por nuestra parte...". Aduce que:

- Los listados de pacientes contienen numerosos errores en cuanto a domicilio, teléfono, etc., que se cifran en más del 40 por ciento.

- Falta de las prescripciones médicas, que impiden en numerosos casos la instalación del aparato al paciente e instruirlo sobre su uso, ya que afirman que el servicio no puede reducirse a "... dejar un aparato en cada casa...". Consideran que esta dificultad es "aún mas grave que las deficiencias de la relación de usuarios".

- Actitud obstruccionista de la anterior adjudicataria, de lo que es exponente, entre otros datos, inicialmente la carta ya citada que dirige a los usuarios sobre su cese en la prestación del servicio, así como, posteriormente, la retirada de equipos de los pacientes sin garantía de su inmediata sustitución, en contra de lo exigido por el SNS-O.

- Disposición de la totalidad de los equipos necesarios, por lo que se hallaba en "condiciones de inmediata operatividad" para la prestación del servicio.

- Finalmente, la empresa se refiere al estadillo de instalaciones contenido en su informe de 1 de septiembre, expresando que "se incluía allí una nota en la que se indicaba que 'el cálculo final da un 38 por ciento de instalaciones no realizadas achacables a CEIMSA'. Esta afirmación no responde a la realidad, y si se hizo constar así, fue sencillamente porque la persona que la redactó no conocía el incumplimiento de la Administración de facilitarnos los datos necesarios para nuestro trabajo, en la forma que ha quedado expuesta en los párrafos anteriores. Lo cierto es que CEIMSA ha estado trabajando como si la Administración ya hubiera cumplido sus obligaciones, pero ya hemos visto y expuesto que no ha sido así, porque no nos ha facilitado los datos imprescindibles para nuestro trabajo."

* Previamente al acto final del procedimiento de resolución contractual se emite informe técnico del Servicio de Prestaciones y Concursos, con fecha 2 de octubre de 1997, en el que contradice lo alegado por Ceimsa, concluyendo:

- La falta de instalación de aparatos, que el informe de la adjudicataria cifra en el 38 por ciento como achacable a la misma, la considera superior según la relación de aparatos instalados que dicha empresa presentó (228 frente a los 441 que señala en el informe); por su parte, del informe de Carbuos de 4 de septiembre se deduce que el incumplimiento pudo ser del 71,8 por ciento; y aun entiende que de las llamadas telefónicas recibidas y registradas se desprenden unos datos que "reflejan por sí solos la existencia de 107 pacientes sin servicio en tal fecha (1 de septiembre)",. Por otra parte, se reconoce de forma expresa por Carbuos que a 24 pacientes les fue retirado su equipo sin contar con aparato sustitutorio. En definitiva, el Servicio considera que se ha producido "un incumplimiento generalizado en la prestación del servicio a fecha 1 de septiembre en contra del compromiso derivado del contrato adjudicado... y asumido expresamente de modo reiterado".

- Se ha facilitado a CEIMSA toda la información disponible y con la antelación suficiente, concurriendo un porcentaje mínimo de errores, que pudo además ser subsanado acudiendo a la Tarjeta Individual Sanitaria, tal como se ofreció a la adjudicataria, que sólo solicitó información respecto a 8 pacientes. En cuanto al concreto tratamiento médico, entiende que era responsabilidad

de la empresa recabarlos de los usuarios, ya que obraban en poder de éstos.

• El grave incumplimiento “obedece en definitiva a la no instalación de los equipos en los domicilios de los pacientes, presumiblemente por no disponer la empresa de la totalidad de los mismos, en contra de lo reiteradamente afirmado por ella...”.

* Tras el mencionado informe técnico, se emite el 9 de octubre informe jurídico del Jefe del Servicio de Régimen Jurídico del SNS-O que concluye, a la vista de lo ya expuesto, que concurre un “incumplimiento muy grave de la prestación esencial derivada del contrato”, imputable al contratista y concluye:

“Concurriendo, por tanto, las notas de gravedad y culpabilidad en el incumplimiento detectado (agravada ésta última por la vulneración de los compromisos en cuanto a garantía del servicio reiteradamente manifestados por la empresa), debe concluirse la procedencia de la propuesta de resolución contractual por incumplimiento del empresario, autorizada por los arts. 112.g) de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, 81.1.b) de la Ley Foral 13/1986, de 14 de noviembre, de Contratos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y por los propios Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares, en cuyo apartado decimoséptimo (números 1, 2 y 4) puede entenderse comprendida la conducta empresarial”. Por otra parte, se estima en dicho informe jurídico que, con carácter previo al acuerdo de resolución del contrato, se ha de recabar dictamen del Consejo de Estado.

* En fecha 29 de octubre de 1997 el Servicio de Asesoría Jurídica del Gobierno de Navarra emite informe en relación con la propuesta de resolución del Director Gerente del SNS-O para la resolución por incumplimiento empresarial del contrato para la prestación del servicio de oxigenoterapia y otras terapias respiratorias. Dicho informe concluye la concurrencia de los requisitos legales para acordar la resolución del contrato por incumplimiento grave del contratista que justifica la adopción de dicha medida

En sesión celebrada el día 29 de diciembre de 1997 el Gobierno de Navarra aprueba el Acuerdo por el que se autoriza al SNS-O la resolución por incumplimiento empresarial del contrato para la prestación del reiterado servicio.

Finalmente, con base en todos los antecedentes que han sido reseñados, el Director Gerente del SNS-O, mediante resolución 42/1998, de 4 de

febrero, resuelve por incumplimiento el repetido contrato adjudicado a Ceimsa. Este incumplimiento pone de manifiesto claramente, según el texto de la resolución, las dudas que tuvieron los órganos intervinientes sobre la capacidad de la empresa adjudicataria para prestar el servicio en una fecha dada, a pesar de la reiteradas peticiones y aclaraciones solicitadas.

- Derivado de todo el proceso anterior, se procede nuevamente a prorrogar el contrato con la empresa Carburos Metálicos con vigencia inicial durante el periodo de septiembre a diciembre de 1997. Así, el 3 de noviembre de 1997 se acuerda la prórroga anterior “durante el periodo de 1 de septiembre de 1997 hasta la fecha de resolución administrativa que ponga fin al expediente de resolución del contrato suscrito entre el SNS-O y Ceimsa y como máximo hasta el 31 de diciembre de 1997”

En resumen, durante 1997 el servicio se ha prestado:

Enero - junio	Contrato excepcional	Carburos Metálicos
Julio-agosto	Prórroga contrato	Carburos Metálicos
1 de septiembre	Adjudicación-Resolución	Ceimsa
Sept-diciembre	Prórroga contrato	Carburos Metálicos

3ª ETAPA: 1998

En el momento de redactar este Informe, el SNS-O está desarrollando el nuevo proceso selectivo. En tanto se resuelve éste y por resolución del 3 de abril, se ha prorrogado nuevamente la prestación de servicio a la empresa Carburos para el periodo de enero a junio de 1998.

Igualmente indicar que la anterior adjudicatario –Ceimsa– ha presentado recurso ordinario ante el Gobierno de Navarra por la rescisión del contrato, estando pendiente de resolverse. En la fase de discusión del Informe, se nos comunica que la empresa Ceimsa ha desistido de su pretensión y retirado el anterior recurso, por lo que la resolución de rescisión inicialmente recurrida ha adquirido firmeza.

Empresas participantes

De acuerdo con la Nota Informativa emitida por el Registro Mercantil de Barcelona referida a las Cuentas Anuales Consolidadas de la Sociedad Española de Carburos Metálicos, S.A. correspondientes al ejercicio cerrado al 30 de septiembre de 1996, son sociedades dependientes de la misma las siguientes empresas:

Empresas	Porcentaje participación
Oxigasa, S.A.	95%
Oximeca, S.A.	100%

Por tanto Carburos controla prácticamente en su totalidad a las empresas Oxigasa y Oximeca, empresas que junto a Ceimsa han participado en los últimos procesos de adjudicación del SNS-O.

Esta relación entre Carburos y Oxigasa se manifiesta además en:

- Ambas tienen el mismo domicilio en sus delegaciones en Pamplona.
- Ambas presentan en los concursos que han concurrido hasta la fecha las mismas ofertas económicas. Y de acuerdo con el Servicio de Prestaciones del SNS-O, no hay constancia de sustitución de los equipos y de los medios humanos y materiales utilizados en el proceso de sustitución en que ambas se vieron involucradas.

III. OBJETIVO, ALCANCE Y LIMITACIONES.

Según la petición recibida, los Objetivos del trabajo de fiscalización son los siguientes:

Objetivo 1. Verificar que el proceso de resolución del contrato con la empresa CEIMSA Electro-medicina, S.L. se ha realizado de acuerdo con la normativa vigente.

Objetivo 2. Contrastar que la nueva adjudicación o renovación realizada a la empresa Carburos Metálicos se ha efectuado de acuerdo con los requisitos legales establecidos, teniendo en cuenta su carácter excepcional.

De acuerdo con la petición y las circunstancias que rodean a este proceso, esta Cámara recuerda que el trabajo a realizar, conforme a las funciones que tiene encomendadas, se desarrollará desde la óptica de la fiscalización y control económico-financiero de los fondos públicos, ya que corresponde a las instancias judiciales pertinentes, en su caso, la competencia para resolver la legalidad de dichos procedimientos y determinar la validez jurídica de las actuaciones administrativas sujetas a revisión.

Para la consecución de los anteriores objetivos, se han aplicado los procedimientos y programas de auditoría habitualmente utilizados por esta Cámara de Comptos recogidos en su Guía de Auditoría y desarrollados dentro de las Normas y Principios de Auditoría del Sector Público aprobadas por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado

Español, especialmente los referidos a revisión de legalidad de la contratación pública.

En cuanto al ámbito temporal de actuación, si bien el trabajo se ha centrado en la resolución y posterior adjudicación provisional –septiembre de 1997–, se hace una descripción y análisis de los antecedentes y situación actual, ya que los mismos se consideran imprescindibles para comprender adecuadamente las circunstancias en las que se desarrollaron las actuaciones objeto de la petición parlamentaria.

Al objeto de ubicar en su contexto adecuado las actuaciones revisadas, conviene indicar que la propia naturaleza del servicio público analizado –imprescindible para un correcto funcionamiento de la sanidad pública– ha mediatizado o influido en todos los procesos administrativos efectuados.

El informe se estructura en cuatro apartados que reflejan tanto los objetivos y antecedentes como las conclusiones obtenidas del trabajo realizado.

El trabajo de campo se ha realizado en los meses de marzo y abril de 1998, por un equipo integrado por una Técnica de Auditoría, un Letrado y un Auditor, contando además con la colaboración permanente de los servicios informáticos y administrativos de la Cámara de Comptos.

Queremos agradecer al personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.

IV. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta la petición parlamentaria, el alcance de la fiscalización realizada y que, en su caso, corresponde a instancias judiciales la competencia para resolver la legalidad de los procedimientos revisados, a continuación se exponen las principales conclusiones del trabajo efectuado:

1ª. RESCISION DEL CONTRATO CON CEIMSA

La gestión del servicio de oxigenoterapia, aerosolterapia, ventilación mecánica y otras terapias domiciliarias a recibir por los usuarios de la sanidad pública de la Comunidad Foral se presta mediante la modalidad de gestión indirecta de servicios públicos a través de conciertos con empresas privadas. Sin embargo, el mercado en que se han desenvuelto éstas, se caracteriza por una fuerte rigidez en la oferta, lo que se traduce de hecho en una situación prácticamente monopolista que dificulta la libre competencia.

En este contexto, la empresa Ceimsa se presenta, por primera vez, al concurso celebrado en 1997 por el SNS-O junto a las empresas Carbueros y Oxigasa, que tradicionalmente habían venido prestando el servicio. Resultado del proceso de selección, el órgano de contratación adjudica la prestación del servicio a la citada empresa, al presentar una oferta más barata, 191 millones, con un ahorro de 23 millones y con al menos iguales niveles de calidad técnica. En concreto, a Ceimsa se le asignan 64,01 puntos frente a 30 puntos que se otorgan tanto a la oferta de Carbueros como de Oxigasa.

De acuerdo con el contrato firmado el 14 de agosto de 1997, éste entraba en vigor a las cero horas del 1 de septiembre del citado año.

A la citada fecha y sobre las 11 horas –de acuerdo con un análisis objetivo de la documentación obrante en el expediente–, se observa que el adjudicatario no había dispuesto del suficiente número de aparatos para atender al conjunto de pacientes requirentes del tratamiento objeto del servicio contratado, creándose en ese momento una situación de emergencia en un servicio vital e insustituible.

En **conclusión**, esta Cámara opina que la Administración actuó atendiendo a los términos estrictos del contrato y desde un punto de vista procedimental, de forma correcta suspendiendo cautelarmente el contrato e iniciando el procedimiento de resolución contractual ante el grave incumplimiento por parte del adjudicatario de lo estipulado en el contrato.

Ahora bien, la anterior conclusión debe matizarse o excepcionarse con las siguientes consideraciones:

a) Fecha exacta de inicio de la prestación.

Los pliegos reguladores del concurso no mencionan la fecha exacta en que el nuevo adjudicatario ha de iniciar la prestación del servicio, ignorando lo que expresamente prevé el artículo 211.7 del Reglamento General de Contratación, cuando dispone que los pliegos de cláusulas determinarán "... con precisión la fecha en que el contrato comience a surtir sus efectos".

Esta indefinición, que acaba siendo una de las cuestiones más controvertidas de este expediente, pudo repercutir, al menos inicialmente, en las propias empresas concursantes a la hora de planificar –tanto material como temporal– el desarrollo de sus actividades y su correspondiente reflejo dentro de las memorias técnicas presentadas.

De acuerdo con la memoria técnica y escrito aclaratorio que Ceimsa presenta antes de la adjudicación del contrato, esta empresa garantiza la total sustitución de los equipamientos en un periodo de tres meses desde la adjudicación –que tuvo lugar el 3 de julio–, al propio tiempo que ratifica su plena disponibilidad para dar comienzo al servicio inmediatamente después de dar orden en este sentido el SNS-O, una vez realizados los trámites administrativos oportunos y cubriendo la totalidad de las necesidades presentes y futuras.

Hay que esperar hasta el 28 de julio, para que de forma inequívoca y exacta, el SNS-O advierta a Ceimsa que la totalidad de los equipos deben de estar sustituidos el día 1 de septiembre de 1997.

Este compromiso fue asumido por la empresa mediante un plan de sustitución presentado y fue formalizado en el documento contractual suscrito el día 14 de agosto, al que se unió como anexo el anterior plan de incorporación; conforme a ello, el contrato entraba en vigor a las cero horas del día 1 de septiembre, si bien el equipamiento debía ser sustituido a partir del 20 de agosto con límite en el 1 de septiembre.

Por tanto, de acuerdo con las previsiones iniciales y la oferta presentada, Ceimsa se comprometía a sustituir los aparatos a los tres meses de la adjudicación –es decir, el 3 de octubre–; sin embargo, según el documento contractual firmado y por tanto aceptado por la empresa, la sustitución debía concluir el 1 de septiembre, es decir, un mes antes.

Esta situación confusa y de cierta inseguridad jurídica no se habría planteado en los actuales términos si los pliegos hubieran definido exactamente la fecha de inicio de la prestación.

Pero además, conviene señalar:

- No constan expresamente actuaciones de la Administración para comprobar fehaciente e incluso físicamente que, antes de la entrada en vigor del contrato, la empresa Ceimsa estaba en condiciones de cumplir con sus estipulaciones, a pesar de todas las sospechas y dudas que le plantea tal cuestión vital a lo largo de todo el proceso de selección.

- La última prórroga del contrato con Carbueros, previa a la adjudicación, es por dos meses, firmandose en junio de 1997. Para esas fechas, la propia Administración ya sabía que la oferta de Ceimsa establecía, al menos inicialmente, tres meses para la total disposición del aparataje. Sin

embargo se prorroga exclusivamente por dos meses.

Además, la propia Administración podía haber exigido al anterior adjudicatario la continuidad en la prestación del servicio, atendiendo a la naturaleza de servicio público básico y esencial.

- Si la empresa Ceimsa observó que no podía cumplir con el adelanto de un mes en la sustitución de equipos, debió manifestarlo expresamente, indicándolo en su plan de incorporación y no suscribiéndolo en el propio contrato.

b) Periodo transitorio. La asistencia domiciliaria de oxigenoterapia y otras terapias comprenden además del suministro del oxígeno y previo a éste, el transporte, instalación, acondicionamiento de los equipos y material terapéutico así como la necesaria formación de los pacientes o familiares en el adecuado uso de los distintos servicios.

Los requisitos de este conjunto de actividades adquieren un especial relieve y cierta complejidad en el supuesto de cambio del gestor del servicio, al exigirse la sustitución del equipamiento de un número aproximado de 1.200 pacientes en todo el territorio foral.

Sin embargo, en los pliegos reguladores del concurso no se contempla lo que podemos denominar como “periodo de transición”, para el supuesto de que se produzca sustitución de la empresa contratista. Aunque tal determinación no viene exigida por la normativa de contratación vigente, parece que debe contemplarse dentro de los principios de buena administración, y más cuando no existían experiencias anteriores reales de sustitución de empresa ni de medios personales y técnicos. La exigencia a Ceimsa de un plan de implantación del servicio, aun no previsto en los pliegos, era una medida mínima pero a nuestro entender no suficiente para contemplar con la suficiente prudencia y cautela la sustitución simultánea de todo el aparataje y teniendo en cuenta las posibles incidencias que plantea tal operación.

Ante este hecho, observamos que el contratista cesante –Carburos– tiene el derecho y la obligación de prestar el servicio hasta las 24 horas del día 31 de agosto, en tanto que la entrada en vigor del nuevo contrato es a las cero horas del 1 de septiembre. Por tanto, teóricamente en ese inexistente intervalo de tiempo tendría que haberse realizado simultáneamente la sustitución de todos los aparatos en el territorio foral. Y si esta sustitución ha de realizarse antes de esa fecha, podría concluirse que también el contrato rige con anterioridad.

Por tanto, la necesidad del periodo inicial de confluencia entre uno y otro contratista aparece como evidente al objeto de garantizar el exacto cumplimiento de sus derechos y obligaciones contractuales y, en último término, la protección de los pacientes mediante la continuidad en la prestación del servicio. Este procedimiento formalizado de transición debería de haber contado con la implicación directa de ambos contratistas y del propio SNS-O.

No puede olvidarse además que, en este caso, el contratista cesante –Carburos–, junto a la circular remitida a todos los pacientes informándoles sesgadamente del cambio de empresa, procedió en determinados supuestos, y en contra de las instrucciones del SNS-O, a recuperar sus aparatos sin esperar a la sustitución. Hecho que, en nuestra opinión, debería haber provocado algún tipo de actuación por parte de la Administración.

Por otra parte, la Administración debe facilitar una base de datos completamente fiable relativa a la identificación, localización y prescripción facultativa de todos los pacientes, al objeto de que constituya, entre otros factores, una herramienta que facilite, en su caso, la transición entre distintos prestatarios del servicio.

c) Expediente de resolución. El expediente de resolución del contrato con Ceimsa se ha adecuado plenamente a los requisitos formales establecidos en el artículo 16 de la Ley Foral de Contratos, al que se remite expresamente la cláusula 17ª de los pliegos de cláusulas administrativas particulares. De forma esquemática, este procedimiento requiere:

- Audiencia al contratista
- Informes técnicos y jurídicos del correspondiente departamento
- Informe de la Asesoría Jurídica del Departamento de Presidencia, si el contrato supera los 150 millones.

Todos estos documentos e informes se encuentran en el expediente de resolución fiscalizado.

Ahora bien, el artículo 60.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas dispone que será preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en el caso de resolución contractual, cuando se formule con oposición por parte del contratista, tal y como pone de relieve en su informe el propio Servicio Jurídico del SNS-O.

Por tanto nos encontramos ante un posible conflicto entre normativas, ya que mientras para la legislación estatal es preceptivo el dictamen del alto cuerpo consultivo o su equivalente autonómico previo a la resolución del contrato, para la normativa foral no sería preciso dicho dictamen.

La resolución de este posible conflicto no forma parte de las funciones o competencias fiscalizadoras de esta Cámara de Comptos. No obstante, sí conviene concluir que la Administración Foral ha cumplido estricta y formalmente con el procedimiento de resolución dispuesto en una ley foral, que en este punto concreto difiere del establecido en una ley estatal.

Consideramos que, en todo caso, la creación de un órgano consultivo de esta naturaleza en la Comunidad Foral o la referencia explícita de la legislación foral de contratos a la intervención del Consejo de Estado, serían las fórmulas que permitirían resolver en un futuro los conflictos que en esta materia pudieran plantearse. En nuestra opinión, la Asesoría Jurídica del Gobierno de Navarra no puede asimilarse a un órgano consultivo equivalente al Consejo de Estado ya que, sin menoscabo de la cualificación jurídica y probidad profesional de su personal, está incardinada dentro de la estructura jerárquica de la Administración de la Comunidad Foral, teniendo asignada, además de las funciones de asesoramiento, la defensa de sus intereses ante los tribunales.

2ª. ADJUDICACION O RENOVACION A CARBUROS METALICOS

- El 1 de septiembre, y ante la suspensión del contrato con Ceimsa, el SNS-O propone a Carbueros, que acepta, hacerse cargo de la prestación del servicio. Esta adjudicación se formaliza en noviembre de 1997, y establece como plazo de finalización cuando concluya el expediente de resolución y como máximo hasta el 31 de diciembre de dicho año.

En nuestra opinión, y a modo de **conclusión**, el SNS-O actuó correctamente, ya que se encontraba ante uno de los supuestos de emergencia previstos –tanto en la normativa estatal como en la foral de contratación– para garantizar la continuidad en la prestación de un servicio sanitario básico e imprescindible.

- Ahora bien, la deficiente previsión de plazos establecida en la anterior adjudicación provoca que a su fecha de finalización –31 de diciembre de 1997– no se ha concluido o resuelto ni el expediente de resolución ni el nuevo proceso de selección. En consecuencia, el SNS-O prorroga

nuevamente el 3 de abril de 1998 el contrato a la empresa Carbueros, para el periodo de 1 de enero a 30 de junio de ese año.

Está nueva prórroga, además de realizarse con notable demora y de forma extemporánea, se realiza sobre un contrato ya extinguido hace tres meses y se convierte simplemente en una contratación directa sin publicidad y concurrencia e insuficientemente justificada.

- La anterior acción no puede considerarse de forma aislada sino que desde 1996, el SNS-O viene celebrando adjudicaciones bajo la denominación de “prórrogas o contrataciones excepcionales” amparándose parece ser en los supuestos de “acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten a la seguridad pública” en los que la Administración debe actuar de forma inmediata, sin necesidad de cumplimentar los requisitos formales previstos en la normativa de contratación.

En nuestra opinión, sin embargo, no concurren en estos actos las circunstancias previstas para situaciones de emergencia, salvo la relativa a la suspensión contractual del 1 de septiembre. Por tanto, nos encontramos ante procesos de adjudicación en los que:

a) No se respeta los principios de publicidad y concurrencia.

b) No siempre está debidamente justificada tal forma de actuar.

c) Las resoluciones de contratación, en determinados supuestos, se realizan de forma extemporánea.

d) Los plazos de vigencia se fijan o determinan de forma deficiente, resultando casi siempre insuficientes para resolver las situaciones que se trata de afrontar con estas contrataciones.

Esta forma de actuar deriva en la práctica en que las adjudicaciones provisionales o transitorias se realicen a las mismas empresas que prestan el servicio y que, en parte, puede explicarse por la posición de monopolio que las mismas mantienen en este mercado.

Como **conclusión** de la petición parlamentaria, y a modo de resumen final, la Administración desde un punto de vista estrictamente procedimental y atendiendo a los términos del contrato, ha actuado de acuerdo con las previsiones legales contempladas en la normativa foral, tanto en la resolución del contrato con Ceimsa, como en la posterior adjudicación a la empresa Carbueros.

Igualmente ha de señalarse que en el resultado final del proceso ha influido decisivamente las decisiones adoptadas por la empresa Ceimsa, en particular las que se refieren al incumplimiento de una serie de condiciones y plazos básicos para la prestación del servicio.

Junto a ello, se han detectado una serie de deficiencias en la actuación de la Administración tales como:

- Falta de concreción en los pliegos de la definición del plazo de inicio de la prestación del servicio.
- Ausencia de un periodo transitorio formalizado que facilitara el cambio de prestatario del servicio, fundamentalmente de los equipos.
- Inadecuadas previsiones en la planificación del proceso.
- Disponibilidad de una adecuada base de datos de pacientes y de sus prescripciones facultativas.
- Comprobación previa de que la empresa Ceimsa podía cumplir las estipulaciones pactadas
- Ejercicio de un control efectivo sobre la sustitución de aparatos a los pacientes.

Independientemente de los puntos anteriores, destacamos que, en el proceso de resolución del contrato, las normativas foral y estatal difieren en cuanto a la participación del Consejo de Estado u órgano equivalente en los actos de esta naturaleza. Esto puede derivar en conflictos en estas materias, por lo que las instancias competentes –Parlamento y Gobierno de Navarra– debieran adoptar las medidas pertinentes para solventar esta cuestión.

Informe que se emite a propuesta del auditor D. Ignacio Cabeza del Salvador, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, 3 de junio de 1998

El Presidente: Luis Muñoz Garde

APENDICE. HECHOS POSTERIORES

En la fase de redacción del informe definitivo, esta Cámara solicitó de la empresa pública NAFINCO información sobre la concesión reciente de determinadas ayudas a la empresa Ceimsa.

El 22 de junio de 1998, la empresa NAFINCO confirma la existencia de esas ayudas, de acuerdo con:

- La actividad realizada por Ceimsa, por su especial innovación tecnológica, tiene carácter estratégico en el ámbito de la industria médica de la Comunidad Foral, especialmente en el campo de la ventilación mecánica.

- En estos momentos precisa restablecer su equilibrio financiero al objeto de afrontar con suficientes garantías sus nuevas necesidades inversoras.

- La ayuda financiera concedida por Nafinco consiste en:

- a) Préstamo garantizado a corto plazo por importe de 180 millones de pesetas, firmado el 15 de mayo de 1998.

- b) Vencimiento máximo de 18 meses, es decir, hasta el 15 de noviembre de 1999.

- c) Tipo de interés del 2 por ciento anual, pagadero al final del vencimiento junto con el principal.⁽¹⁾

- d) Aplicación: financiación de la fabricación, compra y mantenimiento de equipos de oxigenoterapia y otras terapias, mediante el pago a los acreedores de las cantidades pendientes hasta la fecha del contrato.

- e) Garantías. Se constituyen las siguientes garantías:

1. Derecho real de prenda del 89,5 por ciento de las participaciones en que se divide su capital social.

2. Prenda sin desplazamiento sobre existencias, valoradas por un tercero en 203 millones. Este tercero, a su vez, tiene firmado un contrato de adquisición de dichas existencias en un plazo máximo de 15 meses.

En definitiva, tal como ha señalado esta Cámara en Informes anteriores, por la vía de utilizar las empresas públicas para la concesión de ayudas a empresas privadas, se está supliendo, a través de un procedimiento excepcional de concesión, los cauces contenidas en la Ley Foral de Empresas en Crisis y demás normativa. Este procedimiento no tiene reflejo directo en la contabilidad presupuestaria del Gobierno de Navarra, que sin embargo es quien en definitiva asumiría los riesgos en caso de incumplimiento por el beneficiario.

(1) De acuerdo con la información de Nafinco, este tipo de interés es similar a las ayudas concedidas por el Gobierno de Navarra al amparo de la Ley Foral de empresas en crisis.

ANEXO 1. ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL SERVICIO NAVARRO DE SALUD-OSASUNBIDEA

Por medio del presente escrito de alegaciones el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea desea mostrar su conformidad con la conclusión recogida en la página 16 del informe que se reproduce:

“En conclusión, esta Cámara opina que la Administración actuó atendiendo a los términos estrictos del contrato y desde un punto de vista procedimental, de forma correcta suspendiendo cautelarmente el contrato e iniciando el procedimiento de resolución contractual ante el grave incumplimiento por parte del adjudicatario de lo estipulado en el contrato.”

Al mismo tiempo se viene a mostrar discrepancia con las consideraciones que matizan la conclusión anterior, recogidas en la página 16 y siguientes del citado informe, por considerar que es más cierto y más ajustado a la realidad de los hechos comprobados que:

(1) Página 16 último párrafo: “Los pliegos reguladores del concurso no mencionan la fecha exacta en que el nuevo adjudicatario ha de iniciar la prestación del servicio, ignorando lo que expresamente prevé el artículo 211.7 del Reglamento General de Contratación...”

Entendemos que el modo en el que el pliego de condiciones establece el procedimiento por el que ha de determinarse el comienzo de la prestación del servicio, condicionando esta fecha a la realización de los trámites administrativos oportunos (cláusula decimosegunda), es técnica y legalmente correcto y permite conocer a los licitadores la fecha de inicio a partir del plazo de 30 días hábiles desde la adjudicación que establece el propio pliego para dichos trámites.

Esta solución, ante la imposibilidad material de anticipar la fecha exacta del comienzo del servicio en el momento de iniciar el expediente de contratación, resulta ajustada al art. 211.7 del Reglamento General de Contratación, que, en el mejor de los casos, constituye una norma de aplicación supletoria en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra.

(2) Página 17 segundo párrafo: “Esta indefinición, que acaba siendo una de las cuestiones más controvertidas de este expediente, pudo repercutir, al menos inicialmente, en las propias empresas concursantes...”

Página 17 séptimo párrafo: “Esta situación confusa y de cierta inseguridad jurídica no se habría planteado en los actuales términos si los

pliegos hubieran definido exactamente la fecha de inicio de la prestación.”

Con base en la prueba documental que se señala mas adelante, el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea considera acreditado que para establecer la fecha exacta del inicio de la prestación el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea adoptó, antes de la adjudicación y antes de la firma del contrato, todas las cautelas razonablemente exigibles para asegurar que el adjudicatario entendía, asumía y contaba con un plan de actuaciones para cumplir el requisito de fecha exigido y que, si en algún momento se da situación de confusión, el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea la resuelve de inmediato requiriendo a Ceimsa la pertinente aclaración.

Estas cautelas, en sus aspectos esenciales, se concretan en los actos siguientes:

- De acuerdo con los pliegos reguladores del concurso, la Comisión Técnica requirió, con fecha 23 de junio de 1997 y, por lo tanto, antes de la adjudicación del contrato, información complementaria previa a la empresa Ceimsa, con el fin de aclarar los términos de su oferta y en concreto su disposición “para cumplir plenamente con el objeto del contrato desde el mismo inicio de su vigencia (es decir, al día siguiente de la firma del contrato), cubriendo en consecuencia la totalidad de las necesidades presentes o futuras.” Inequívocamente, en el supuesto de que hubiese alguna duda, esta queda despejada en este acto.

- A la vista de la respuesta aportada por dicha empresa, con fecha 24 de junio, en la cual se garantizaba la disposición de la misma para dar comienzo al servicio inmediatamente después de que el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea diese la orden en este sentido y cubriendo la totalidad de las necesidades presentes y futuras, sin mas condición que la previa realización de los trámites administrativos oportunos, la citada Comisión elabora el informe de adjudicación a favor de Ceimsa con fecha 25 de junio de 1997.

- Con fecha 3 de julio de 1997 se produce Resolución del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea por la que se adjudica el contrato en cuestión a la empresa Ceimsa, concretando que el periodo objeto de adjudicación es para los meses septiembre –diciembre de 1997 y por el importe íntegro correspondiente a los cuatro meses señalados, lo que despeja cualquier duda sobre la fecha de inicio del contrato a formalizar, a no ser que se pretenda que el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea abone a Ceimsa unos servicios que no va a prestar.

- El día 28 de julio, el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea requiere a la empresa Ceimsa para que presente el programa detallado de actuaciones para dar comienzo al servicio en las condiciones que, previamente, Ceimsa había comprometido, reiterando que la fecha no es otra que la derivada de la adjudicación, es decir, las cero horas del día 1 de septiembre.

- Con fecha 11 de agosto Ceimsa presenta su plan de actuaciones, en el que reafirma su disposición y capacidad para cumplir con la mencionada fecha de 1 de septiembre.

- El día 14 de agosto se firma el contrato, pasando a formar parte integrante del mismo el plan de actuaciones aportado por Ceimsa que es nuevamente suscrito en este acto.

Todas estas actuaciones están respaldadas por pruebas documentales que se mencionan en la parte expositiva del propio informe de la Cámara de Comptos y en ningún momento Ceimsa manifiesta confusión, duda o inseguridad sobre los compromisos que adquiere.

Se desea señalar que los párrafos aludidos entran en el ámbito de la especulación al afirmar que la pretendida indefinición “pudo repercutir, al menos inicialmente...” e ignoran el hecho cierto de que si tal indefinición era perceptible pudieron los concursantes solicitar aclaración de la Administración, cosa que no hicieron.

(3) Página 17 cuarto y quinto párrafos: “Hay que esperar hasta el día 28 de julio, para que de forma inequívoca y exacta, el SNS-O advierta a Ceimsa que la totalidad de los equipos deben estar sustituidos el día 1 de septiembre de 1997.”

Este compromiso fue asumido por la empresa mediante un plan de sustitución presentado y fue formalizado en el documento contractual suscrito el día 14 de agosto, al que se unió como anexo el anterior plan...”

Nuevamente hemos de señalar que el contrato no hace sino reiterar una fecha de inicio de la prestación definida desde el momento mismo de la adjudicación, fecha conocida y reiteradamente aceptada por Ceimsa antes, durante y después de la firma del contrato, el cual, de acuerdo con los términos de la aclaración previa realizada por Ceimsa y con lo previsto en la Resolución de adjudicación, no podía tener otra fecha distinta de la señalada.

La exactitud de esta afirmación resulta ratificada por los hechos ya que, de no ser así no cabe entender que Ceimsa no muestre ni disconformidad ni sorpresa ni ningún tipo de reserva frente a la firma del contrato.

(4) Página 18 segundo párrafo: “Además la propia Administración podía haber exigido al anterior adjudicatario la continuidad en la prestación del servicio, atendiendo a la naturaleza de servicio público, básico y esencial.”

Entendemos que al verter esta opinión no se está teniendo en cuenta el hecho de que Ceimsa con su rapidez e insistencia en asumir y reiterar un compromiso que luego no fue capaz de cumplir impidió que la Administración estuviese legitimada para exigir al anterior adjudicatario la continuidad en la prestación del servicio, ya que Ceimsa había asumido un compromiso que, a priori, no hacía necesaria tal imposición.

La Administración solo ha estado legitimada para imponer esta continuidad, y así lo ha hecho, a partir del momento en que se comprueba el incumplimiento de los compromisos adquiridos por Ceimsa, lo cual, necesariamente, llevaba aparejado el inicio de expediente de resolución del contrato.

La imposición de la continuidad en la prestación del servicio en contra de los términos del contrato en vigor a que alude el informe es inadmisiblemente legalmente si se pretende utilizar con la mera finalidad de facilitar la introducción de la empresa que ha incumplido sus compromisos.

(5) Página 17, penúltimo párrafo: “No constan expresamente actuaciones de la Administración para comprobar fehacientemente e incluso físicamente que, antes de la entrada en vigor del contrato, la empresa Ceimsa estaba en condiciones de cumplir con sus estipulaciones, a pesar de todas las sospechas...”

No se indica en el informe cuál habría de ser la finalidad de las actuaciones comprobatorias fehacientes e incluso físicas que no constan en el expediente; a este respecto el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea sostiene que estas actuaciones no hubiesen podido dar lugar a una suspensión y resolución del contrato por presunción de incumplimiento ya que ello habría supuesto no solo indefensión del adjudicatario sino, por ello mismo, graves consecuencias legales para la Administración derivadas de una actuación difícilmente justificable como sería la adopción de medidas sancionadoras por incumplimientos no producidos o constatados, además de generar una mayor alteración para la propia continuidad del servicio.

(6) Página 18 tercer párrafo: “Si la empresa Ceimsa observó que no podía cumplir con el adelanto de un mes en la sustitución de los equipos, debió manifestarlo expresamente, indicándolo en su plan de incorporación y no suscribiéndolo en el propio contrato.”

El Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea entiende que este es el elemento esencial en el desarrollo de este expediente y que, siendo cierto el párrafo reproducido, es más cierto y más ajustado a los hechos demostrables que:

- Si la empresa Ceimsa observó que no podía asumir el inicio de la prestación antes de una fecha determinada, cualquiera que ésta fuera, debió haberlo expresado en el momento procedimental adecuado, que es precisamente cuando, antes de la adjudicación, la Comisión Técnica le solicita que aclare los términos de su oferta en el punto concreto de fecha de inicio de la prestación. Ello hubiese permitido a la Administración considerar conjuntamente la decisión de adjudicación y las medidas cautelares oportunas.

- Adicionalmente, si la empresa Ceimsa, en cualquier momento desde la adjudicación hasta la entrada en vigor del contrato, observó que no podía cumplir con el compromiso asumido debió ponerlo en conocimiento de la Administración de manera inmediata y fehaciente, cosa que no hizo y que agrava la nota de culpabilidad que concurre en el incumplimiento de esta empresa.

Entendemos que sin reflejar adecuadamente estos dos extremos no es posible formular una correcta exposición y conclusión sobre los hechos y actuaciones objeto del informe.

(7) Página 18, sexto párrafo: “ Sin embargo, en los pliegos reguladores del concurso no se contempla lo que podemos denominar como “periodo de transición” para el supuesto de que se produzca sustitución de la empresa contratista. Aunque tal determinación no viene exigida por la normativa de contratación vigente, parece que debe contemplarse...”

Según constata la Cámara de Comptos en su informe, la normativa de contratación vigente no exige que los pliegos reguladores del concurso regulen lo que denomina “periodo de transición”. En este caso, el periodo de transición no se regula no solo porque no lo exige la norma sino porque se considera improcedente que la Administración determine las condiciones de un proceso que, además de incierto en cuanto a su necesidad, salvo que antes del concurso ya se sepa que va a haber mas de un concursante y que se va a producir un cambio de adjudicatario, dependerá en todo caso de la circunstancia concreta en la que se encuentre el nuevo adjudicatario.

Parece que en el informe se expresa la opinión de que los pliegos reguladores del concurso son el medio a través del cual la Administración debe anticipar todas las posibles contingencias de

un proceso de contratación, incluso mas allá de lo que la propia normativa dispone, para, de esta forma, resolver por anticipado todos los problemas reales o potenciales.

A este respecto, hemos de señalar que el hecho de que este periodo no esté regulado no significa que no exista. Resulta evidente que la empresa Ceimsa ha dispuesto de un periodo transitorio que ha comprendido desde el momento de la adjudicación, 3 de julio de 1997, hasta el momento de entrada en vigor del contrato, 1 de septiembre de 1997, y prueba de ello es que en este periodo ha adquirido o fabricado y ha instalado un determinado número de equipos.

Cuestión distinta es que dicho periodo se haya demostrado insuficiente, circunstancia que solo es imputable a la deficiente previsión de la empresa Ceimsa cuya obligación y responsabilidad no era otra que articular los medios necesarios para cumplir con el compromiso expresamente asumido. En todo caso entendemos que la apreciación, a nuestro entender especulativa, que se vierte en el penúltimo párrafo de la página 18 sobre si la sustitución de equipos tendría que haberse realizado en un “inexistente intervalo de tiempo” queda desmentida por la realidad de los hechos, ya que Ceimsa pudo instalar equipos y dejarlos en estado operativo hasta las cero horas del día 1 de septiembre, como así lo hizo y, de haber completado esta instalación, a partir de esta fecha la anterior empresa podría haber retirado los equipos sin menoscabo del servicio.

(8) Página 18, último párrafo: “ Por lo tanto, la necesidad del periodo inicial de confluencia entre uno y otro contratista aparece como evidente al objeto de garantizar el exacto cumplimiento de sus derechos y obligaciones contractuales y, en último término la protección de los pacientes...”

Hemos de señalar que a lo largo del contenido del punto b) Periodo transitorio el informe comienza hablando de periodo transitorio y concluye hablando de periodo inicial de confluencia entre uno y otro contratista; ignoramos si el auditor considera ambos términos equivalentes, pero a nuestro entender el segundo no es sino una forma concreta del primero pero no la única.

La insistencia que el informe alegado hace en la necesidad de un periodo de confluencia entre el suministrador entrante y el saliente nos lleva a sospechar, con el debido respeto, que no se ha entendido la lógica del proceso de sustitución pretendido puesto que, a partir de la inicial aclaración de Ceimsa se ha tratado, precisamente, de evitar dicho periodo de confluencia por la situación de

inseguridad técnica, económica y jurídica que inevitablemente habría de suponer el mantener dos suministradores para un mismo servicio. A estas consideraciones se ha de añadir que, a nuestro entender, la opción planteada era la mas adecuada, por carecer la Administración de cualquier base legal o contractual para imponer al anterior adjudicatario la vigencia y efectos de un contrato mas allá del plazo pactado.

Ceimsa debió tener todos los equipos instalados y cumpliendo los requisitos necesarios para hallarse en estado operativo a las cero horas del día 1 de septiembre, para lo que dispuso de plazo desde el día 3 de julio, y Carburos debía comenzar a retirar sus equipos no antes de aquella misma hora y fecha. Estas eran exactamente las obligaciones de ambas empresas y a ello se atuvieron todas las partes, incluida la Administración que, el mismo día 1 de septiembre, ordenó la continuidad de Carburos e inició el expediente de resolución del contrato con Ceimsa, salvaguardando el derecho de los pacientes a continuar con la prestación por el único medio al alcance de la Administración.

(9) Respecto del tercer párrafo de la página 19 en el que se hace referencia a que "...la administración debe facilitar una base de datos completamente fiable...", el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea desea dejar constancia de que dicha base de datos no es un elemento básico de la prestación ya que su finalidad es fundamentalmente de carácter administrativo y, a efectos de facilitar la instalación de los equipos, se advirtió expresamente a Ceimsa que, ante cualquier dificultad, debería reclamar del Servicio de Prestaciones y conciertos la información adicional que precisase, el cual la obtendría de la base de datos de la Tarjeta Individual Sanitaria, de la facturación o del servicio correspondiente. Se ha de señalar como un hecho comprobado que Ceimsa únicamente requirió información adicional, que le fue facilitada, para 8 pacientes, lo que nos permite concluir que la disponibilidad de datos no constituyó elemento determinante para el incumplimiento de esta empresa.

También a la vista del informe del Servicio de Asesoría Jurídica del Departamento de Presidencia e Interior es preciso considerar como hecho probado que no ha habido ningún problema de información imputable a la Administración que justifique el incumplimiento de Ceimsa. La base de datos aludida no es completamente fiable, ni probablemente ninguna otra lo sea, pero no debiera eludirse la opinión sobre si la información globalmente disponible es suficientemente fiable para la finalidad perseguida.

Como resumen final de estas alegaciones el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea desea poner de manifiesto que:

a) Son compartidas las conclusiones centrales del informe tanto en lo relativo a la actuación de la Administración, ajustada a la los términos del contrato, a las previsiones legales y al procedimiento establecido, como en lo relativo a la influencia decisiva de la actuación de Ceimsa, por incumplimiento, en el resultado final del proceso

b) Se discrepa, a nuestro entender de manera suficientemente fundamentada, de las pretendidas deficiencias en la actuación de la Administración, que en ningún caso son presentadas en el informe como determinantes para el resultado final de este proceso.

c) Expresamente se solicita a esa Cámara de Comptos que revise el contenido del informe provisional objeto de alegación, particularmente en lo referido al contenido de los puntos 2. 4. 6. y 8. de las presentes alegaciones, por entender que lo recogido en éstas se corresponde fielmente con la realidad de los hechos demostrables y tiene la suficiente relevancia como para ser tenido en consideración en la elaboración de las conclusiones de esa Cámara.

Pamplona, 12 de junio de 1998.

El Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea: Víctor Calleja Gómez

ANEXO 2. CONTESTACION DE LA CAMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL SERVICIO NAVARRO DE SALUD-OSASUNBIDEA

Con fecha 12 de junio de 1998, han tenido entrada en el registro general de la Cámara de Comptos las alegaciones presentadas por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea al informe provisional.

Analizado su contenido, esta Cámara considera que no aportan aspectos novedosos en relación con la documentación obrante en el expediente, por lo que se ratifica íntegramente en las conclusiones de su informe que eleva a definitivo, incluyendo como anexo al mismo el citado escrito de alegaciones, en la medida que refleja el punto de vista del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea en esta cuestión.

Pamplona, 24 junio de 1998

El Presidente: Luis Muñoz Garde