



INFORME DE OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN

(A los efectos del artículo 103, apartado 4, de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra)

Se han recibido en esta Intervención Delegada las siguientes propuestas de Resolución del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea:

- Resolución por la que se autoriza y se reconoce la obligación de abonar 401.547 euros por la regularización de la prestación del “servicio de transporte sanitario de las demarcaciones de Tudela y Sangüesa, durante el mes de febrero de 2023, realizados por la empresa Servicios Sociosanitarios Generales S.L., con cargo a la partida 540002 52833 2231 311100 “Plan de atención de emergencia sanitaria y ambulancias” del presupuesto de gastos del año 2023. Expediente contable número 0190001095.

El órgano gestor informa:

- Por Resolución 1342/2015, de 11 de septiembre, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, se adjudicó el contrato del transporte sanitario de las demarcaciones de Tudela y Sangüesa de los años 2015 a 2018 a la empresa Servicios Sociosanitarios Generales, S.L. (N.I.F. B82765611).
- Por Resolución 1036/2017, de 5 de septiembre, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, se resolvió, por razones de interés público, el citado contrato. La empresa asumió continuar prestando el servicio, en las mismas condiciones, hasta el momento en que se formalizara el nuevo contrato. El contrato venció el pasado 31 de diciembre de 2018 y desde entonces han sido tres los intentos de licitación que se han producido hasta la fecha. La última licitación quedó paralizada debido a la suspensión de los plazos administrativos para la tramitación de los procedimientos administrativos establecida en la

disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. En marzo de 2021 se retoma el proceso, pero se abandona al existir la voluntad política de crear una empresa pública de transporte sanitario para Navarra.

- Aun no existiendo contrato, la empresa Servicios Sociosanitarios Generales, S.L. ha continuado prestando la asistencia derivada por el Servicio Navarro de Salud.
- Según la Sentencia 939/2014, de 7 de mayo, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, la no existencia de un contrato administrativo no permite a la Administración un enriquecimiento sin causa cuando ha recibido la prestación. Por ello, la Administración beneficiada con el servicio debe abonar el precio de lo recibido.
- El precio facturado y abonado durante los años fuera de contrato (2019-2021) fueron calculados por la empresa mediante la actualización de precios en base a:

1.- Incremento en los salarios del personal del sector por aplicación del convenio salarial.

2.- El incremento de la flota de ambulancias en una ambulancia de Soporte Vital Avanzado (S.V.A.) durante 12 horas al día, con fecha de inicio el 7 de septiembre de 2020, lo que supuso un incremento de 12.976,73 euros mensuales.

3.- Revalorización de los costes de las ambulancias, esto es, actualización de los costes como son el coste de la gasolina, de los seguros, del material sanitario y demás gastos.

4.- A partir del mes de abril de 2021 se paga la provisión de Equipos de Protección Individual (EPIs) en las ambulancias de la empresa que asciende a 1.634,40 euros al mes.

5.- Debido al envejecimiento de la flota de ambulancias, desde el mes de abril de 2021 fue preciso sustituir cinco de las ambulancias A2 por otras tantas. Desde mayo de 2021, fue necesario sustituir además de los vehículos

mencionados una ambulancia SVB. Aunque se paga la factura correspondiente a estos alquileres, se descuenta la amortización que la parte fija recoge por las ambulancias viejas sustituidas. La información detallada a este respecto queda reflejada en el informe de Estimación del gasto mensual por amortización de ambulancias, de fecha 27 de julio de 2021, remitido desde el Servicio de Gestión de Prestaciones y Conciertos a la Intervención Delegada. En total, la factura por este concepto asciende a 4.614,67 euros mensuales. No obstante, en inspección realizada a la empresa con fecha 27 de octubre de 2022, se detectó que la citada ambulancia SVB es realmente la ambulancia SVA que se viene abonando tal y como se indica en el punto 2, por lo que procede deducir el importe correspondiente al renting (deducida la amortización) de la ambulancia SVB, 1.241,07 euros, y por lo tanto, el total a abonar por este concepto pasa a ser de 3.373,60 euros.

- Como resultado, el pago mensual por los servicios prestados con carácter fijo durante 2021 ascendió a 373.415,10 euros mensuales.
- A comienzos del año 2022 se revisa la cantidad anterior atendiendo a las subidas salariales recogidas en el Convenio para el 2022 (2,9%), el incremento generalizado de los precios (IPC 2021 del 6,5%) y el extraordinario encarecimiento del combustible. Por estos tres motivos, la parte fija mensual de la que se partía en 2021 se incrementa en 17.258,22 euros.
- Con motivo del aumento generalizado de los precios que tiene su mayor amplitud en los últimos meses del año, se incrementa el precio de la ambulancia SVA 12 horas de Tudela en base al IPC medio anual 2021, el 3,1%, por lo que los servicios realizados por la citada ambulancia desde el mes de enero de 2022 pasan a tener un precio total mensual de 13.379,01 euros, 402,28 € mensuales más respecto a 2021.
- A partir del mes de julio, tras revisar la evolución del precio del combustible, se incrementa la parte fija en 4.659,38 euros/mes para cubrir el incremento del precio que excede de la previsión inicial.

- También a partir del mes de julio, se ha acordado con la empresa dejar de facturar el gasto correspondiente a los EPI por entender que la situación actual ha permitido reducir su uso. Esto supone un ahorro de 1.634,40 euros mensuales.
- Sumando todos los conceptos anteriores y restando el ahorro por los EPIs al pago fijo de 2021, tenemos que el pago por la parte fija de 2022 asciende a 394.100,58 euros mensuales.
- Además de la parte fija, la empresa venía facturando desde mayo de 2021 servicios puntuales motivados por la falta de nefrólogos suficientes en el Hospital Reina Sofía de Tudela. Desde la empresa nos indicaron que se había precisado activar mensualmente dos ambulancias convencionales para trasladar a pacientes hasta el Complejo Hospitalario de Navarra para realizar hemodiálisis de lunes a sábado, ambos inclusive, 8 horas cada día. El precio acordado por hora de ambulancia convencional fue de 35,66 euros/hora. A partir de julio de 2022, se prescindió de una de estas ambulancias, pasándose a contratar, con motivo de un aumento en los servicios prestados en el programado, una ambulancia adicional a un precio de 35,66 €/hora, de lunes a viernes (laborables) y por 8 horas diarias. En la inspección realizada a la empresa se detecta que SSG no ha puesto en funcionamiento estas ambulancias por encima de los servicios inicialmente contratados por lo que no procede la facturación de este concepto.
- Con motivo de la inspección realizada a la empresa, y que motiva los descuentos sobre el importe que SSG venía facturando, el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea está tomando las medidas necesarias para recuperar el importe correspondiente a los meses en los que han sido abonados.
- En enero de 2023 se hace preciso sustituir 6 vehículos SVB, por lo que, una vez deducida la amortización, procede abonar 7.446,42 euros más por este concepto.
- Por todo ello, la empresa ha presentado la factura número 04017 por un importe total de 401.547 euros por el pago indemnizatorio del mes de octubre.

- El Servicio de Gestión de Prestaciones y Conciertos ha comprobado que la empresa ha realizado dichos servicios, así como el derecho de cada uno de los pacientes a dicha prestación.

La partida propuesta para los abonos dispone de crédito adecuado y suficiente.

No obstante, habiéndose omitido el expediente de contratación y prescindido de los trámites previstos para él en la Ley Foral de Contratos, incluida la fiscalización previa preceptiva del expediente, corresponde aplicar lo dispuesto en el artículo 103, apartados primero, segundo y cuarto, de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, y se remite al efecto el presente informe al órgano gestor.

Artículo 103. Omisión de fiscalización.

1. En los supuestos en los que, con arreglo a lo establecido en las disposiciones aplicables, la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente el expediente correspondiente hasta que se conozca y resuelva dicha omisión en los términos previstos en este artículo.

2. En dichos supuestos será preceptiva la emisión de un informe por quien en el ejercicio de la función interventora tenga conocimiento de dicha omisión. Dicho informe se remitirá al órgano gestor que hubiera iniciado las actuaciones y no tendrá naturaleza de fiscalización.

3. (...)

4. Si la Intervención manifiesta su opinión poniendo de relieve infracciones al ordenamiento jurídico o discrepancias con la actuación de los órganos de gestión, el expediente será trasladado al Gobierno de Navarra para su resolución. En caso de que la resolución sea favorable, ello no eximirá de la exigencia de responsabilidades a que, en su caso, hubiera lugar.

Sin otro particular,

INFORME PROPUESTA DE ACUERDO DEL GOBIERNO DE NAVARRA, POR EL QUE SE CONVALIDA LA OMISIÓN DE LA PRECEPTIVA FUNCIÓN INTERVENTORA Y SE RESUELVE FAVORABLEMENTE LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN POR LA QUE SE AUTORIZA EL GASTO DE 234.407,04 EUROS Y RECONOCE LA OBLIGACIÓN DE ABONAR A LA EMPRESA ISS FACILITY SERVICES, S.A, LAS FACTURAS CORRESPONDIENTES AL MES DE FEBRERO DEL AÑO 2023, POR EL SERVICIO DE LIMPIEZA DE DIVERSOS CENTROS DEPENDIENTES DE LA GERENCIA DE ATENCIÓN PRIMARIA DEL SERVICIO NAVARRO DE SALUD-OSASUNBIDEA, (LOTE I: EDIFICIO CONDE OLIVETO Y LOTE II: CENTROS DE SALUD NORTE Y ESTE).

El Jefe de la Sección de Servicios Generales y Mantenimiento y el Jefe del Servicio de Gestión Económica y Servicios Generales de Atención Primaria, del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, proponen autorizar un gasto de 234.407,04 euros y reconocer la obligación de abonar a la empresa ISS Facility Services, S.A., CIF: A61895371, las facturas correspondientes al mes de febrero del año 2023, por regularización de la prestación del servicio de limpieza de diversos centros dependientes de la Gerencia de Atención Primaria del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (Lote I: edificio Conde Oliveto y Lote II: centros de salud Norte y Este).

De los datos obrantes en el expediente, se desprende que la empresa ISS Facility Services, S.A., ha realizado estos servicios en las mismas condiciones técnicas y económicas establecidas en el contrato en vigor hasta el 31 de diciembre de 2022, por encargo de la Administración y sin seguir los trámites establecidos en la normativa de contratación pública.

La Intervención Delegada en el Departamento de Salud ha emitido informe de omisión de fiscalización a los efectos del artículo 103 de la Ley Foral de la Hacienda Pública de Navarra, dado que la prestación del servicio tras la finalización del contrato no fue fiscalizada en su momento, debiéndose remitir al Gobierno de Navarra la decisión final respecto de aquellos expedientes cuya fiscalización se haya omitido y que presenten alguna infracción del ordenamiento jurídico u otro defecto que impida su convalidación sin más trámite.

En vista de que nos encontramos ante unas prestaciones ya debidamente ejecutadas pero sin el adecuado soporte contractual es forzoso explorar la posibilidad de acogerse a la teoría de la prohibición de enriquecimiento sin causa, construcción jurisprudencial en cuya virtud se palía, en determinadas condiciones, el indeseable desequilibrio que se produce cuando alguien que ejecuta una prestación sin el imprescindible basamento contractual, no ha generado por tal motivo el derecho a obtener el equivalente dinerario o en especie que le correspondería de haberse formalizado el oportuno contrato.

Son cuatro las condiciones que la jurisprudencia exige para poder aplicar esa doctrina (Sentencia del Tribunal supremo de 23 de marzo de 1966, Sala de lo Civil, núm. 220):

- Un enriquecimiento por parte del demandado, representado por la obtención de una ventaja patrimonial, que puede producirse por un aumento del patrimonio (lucrum emergens) o por una no disminución del patrimonio (damnum cessans).
- Un empobrecimiento por parte del actor, representado a su vez por un daño, que puede constituir damnum emergens (daño positivo) y lucrum cessans (lucro frustrado), del que haya sido consecuencia el enriquecimiento del demandado.
- Falta de causa que justifique el enriquecimiento.
- Inexistencia de un precepto legal que excluya la aplicación del enriquecimiento sin causa.

A ello añade la jurisprudencia que es también exigible del negocio jurídico que pretenda acogerse a este remedio el hecho de que se halle presidido por la buena fe.

Las anteriores condiciones han sido acreditadas en el informe del Servicio de Gestión Económica y Servicios Generales de Atención Primaria, del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, que acompaña al expediente.

En consecuencia, se propone al Gobierno de Navarra la convalidación de la omisión de la fiscalización y la resolución favorable a la propuesta de Resolución citada.

En Pamplona, a dieciséis de marzo de dos mil veintitrés.

EL DIRECTOR GERENTE DEL SERVICIO NAVARRO
DE SALUD-OSASUNBIDEA
Gregorio Achutegui Basagoiti

ACUERDO del Gobierno de Navarra, de 22 de marzo de 2023, por el que, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 103.4 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, y a instancia del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, se resuelven favorablemente los expedientes de abono de las facturas relacionadas en el anexo.

El Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea propone aprobar la autorización y disposición del gasto de las facturas relacionadas en el anexo, a los efectos de proceder a su abono.

Las disposiciones de gasto y ordenaciones de pagos propuestas tienen su fundamento en las prestaciones de servicios no sustentadas en una relación jurídica debidamente formalizada, al haber concluido previamente el plazo de ejecución de los contratos en su día suscritos, sin que en este momento se haya procedido a la adjudicación de un nuevo contrato, según se justifica en el expediente administrativo.

Tal y como se informa en el expediente, debido a la trascendencia de los servicios, su prestación se considera imprescindible, por lo que las empresas han venido prestándolos aun no habiéndose podido formalizar regularmente la correspondiente relación jurídica.

En vista de que nos encontramos ante unas prestaciones ya debidamente ejecutadas pero sin el adecuado soporte contractual, es forzoso explorar la posibilidad de acogerse a la teoría de la prohibición de enriquecimiento sin causa, construcción jurisprudencial

en cuya virtud se palía, en determinadas condiciones, el indeseable desequilibrio que se produce cuando alguien que ejecuta una prestación sin el imprescindible basamento contractual, no ha generado por tal motivo el derecho a obtener el equivalente dinerario o en especie que le correspondería de haberse formalizado el oportuno contrato.

Son cuatro las condiciones que la jurisprudencia exige para poder aplicar esa doctrina (Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 1966, Sala de lo Civil, núm. 220):

- Un enriquecimiento por parte del demandado, representado por la obtención de una ventaja patrimonial, que puede producirse por un aumento del patrimonio (*lucrum emergens*) o por una no disminución del patrimonio (*damnum cessans*).

- Un empobrecimiento por parte del actor, representado a su vez por un daño, que puede constituir *damnum emergens* (daño positivo) y *lucrum cessans* (lucro frustrado), del que haya sido consecuencia el enriquecimiento del demandado.

- Falta de causa que justifique el enriquecimiento.

- Inexistencia de un precepto legal que excluya la aplicación del enriquecimiento sin causa.

A ello añade la jurisprudencia que es también exigible del negocio jurídico que pretenda acogerse a

este remedio el hecho de que se halle presidido por la buena fe.

Acreditado lo anterior en el expediente y habiéndose remitido las propuestas de resolución a la Intervención Delegada en el Departamento de Salud, esta intervención delegada ha emitido informe de omisión de fiscalización a los efectos del artículo 103 de la Ley Foral de la Hacienda Pública de Navarra, dado que la prestación de los servicios tras la finalización del contrato no fue fiscalizada en su momento, debiéndose remitir al Gobierno de Navarra la decisión final respecto de aquellos expedientes cuya fiscalización se haya omitido y que presenten alguna infracción del ordenamiento jurídico u otro defecto que impida su convalidación sin más trámite.

Y así, aun no ajustándose plenamente la contratación del caso a las disposiciones vigentes en materia de contratos públicos, debe procederse a pagar los servicios prestados, en virtud de la teoría en cuya virtud se persigue evitar los enriquecimientos injustos, con el fin de evitar así el perjuicio que deriva del hecho de haber prestado de buena fe unos servicios a la Administración y a su instancia sin haber percibido la oportuna contraprestación.

En su virtud, el Gobierno de Navarra, a propuesta de la Consejera de Salud,

ACUERDA

1°. Resolver favorablemente, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 103.4 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, y a instancia del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, los expedientes de abono de las facturas relacionadas en el anexo, por importe global de 2.336.062,41 euros.

2°. Trasladar este acuerdo al Director Gerente, a la Dirección de Gestión Económica y Servicios Generales, a la Dirección de Asistencia Sanitaria al Paciente, al Servicio de Presupuestos y Contabilidad y al Servicio de Gestión de Prestaciones y Conciertos del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea; al Servicio de Gestión Económica y Servicios Generales del Área de Tudela; al Servicio de Gestión Económica y Servicios Generales de Atención Primaria; a la Intervención Delegada en el Departamento de Salud; a la Secretaría General Técnica, y al Negociado de Gestión de Resoluciones del Departamento de Salud, a los efectos oportunos.

Pamplona, veintidós de marzo de dos mil veintitrés.

EL CONSEJERO SECRETARIO
DEL GOBIERNO DE NAVARRA

Javier Remírez Apesteguía

ANEXO

Concepto	Empresa a abonar	CIF	Importe	Fecha	Nº de Factura
Transporte sanitario Tudela y Sangüesa	Servicios Socio Sanitarios Generales, S.L. (1)	B82765611	401.547,00 €	Febrero 2023	▪ 04017
Servicio gestión residuos del grupo 3 en Área de Salud de Tudela	Elirecon ERC, S.L. (2)	B20540357	6.311,42 €	Febrero 2023	▪ 2023/A/111749 ▪ 2023/A/111736
Transporte sanitario servicios interprovinciales de las zonas de Pamplona, Baztán-Bidasoa-Alsasua y Estella-Tafalla	Ambulancias Baztán-Bidasoa, S.L. (1)	B31399256	19.596,94 €	Febrero 2023	▪ 23000053 ▪ 23000054 ▪ 23000055 ▪ 23000056 ▪ 23000024
Transporte sanitario servicios urgente y no urgente zonas de Pamplona/Iruña, Baztán-Bidasoa-Altsasu/Alsasua y Estella-Lizarrat-Tafalla, Atrasos de enero, atrasos salariales 2022 y compensación por combustible.	Ambulancias Baztán-Bidasoa, S.L. (1)	B31399256	1.674.200,01 €	Febrero 2023	▪ 23000049 ▪ 23000050 ▪ 23000051 ▪ 23000052
Servicio de limpieza edificios dependientes la Gerencia de Atención Primaria, (lote I Conde Oliveto y lote II centros de salud Norte y Este)	ISS. FACILITY SERVICES S.A. (3)	A61895371	234.407,04 €	Febrero 2023	▪ 2023014776 ▪ 2023014775 ▪ 2023014774 ▪ 2023021161 ▪ 2023021162
TOTAL			2.336.062,41 €		

NOTA:

Los gastos se imputarán del Presupuesto de Gastos de 2023, de las siguientes partidas:

(1) 540002 52833 2231 311100 "Plan de atención de emergencia sanitaria y ambulancias"

(2) 545000 52400 2277 312300 y 545001 52420 2277 312200 "Gestión de Residuos"

(3) 547001-52300-2271-312200 y 547005-523A0-2271-312202 "Contrato del servicio de limpieza"

RESOLUCIÓN 323/2023, de 24 de marzo, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, por la que se autoriza un gasto y se reconoce la obligación de abonar 401.547 euros a Servicios Sociosanitarios Generales, S.L., por regularización de la prestación del servicio de transporte sanitario de las demarcaciones de Tudela y Sangüesa, durante el mes de febrero de 2023.

El Jefe del Servicio de Gestión de Prestaciones y Conciertos propone autorizar un gasto y reconocer la obligación de abonar 401.547 euros a Servicios Sociosanitarios Generales, S.L. por regularización de la prestación del servicio de transporte sanitario de las demarcaciones de Tudela y Sangüesa, durante el mes de febrero de 2023.

De los datos obrantes en el expediente, se desprende que Servicios Sociosanitarios Generales, S.L. ha realizado estos servicios en las mismas condiciones que las establecidas en el contrato en vigor hasta el 5 de septiembre de 2017, por encargo de la Administración y sin seguir los trámites establecidos en la normativa de contratación pública.

No obstante lo anterior, la efectiva realización por parte de Servicios Sociosanitarios Generales, S.L. del citado servicio, sin constar indicios de una actuación contraria a la buena fe, hace surgir en la Administración la obligación de indemnizarle, conforme al principio general que excluye el enriquecimiento sin causa, que viene establecido expresamente en la Ley 508 de la Compilación de Derecho Civil Foral de Navarra, según la cual, el que adquiere o retiene sin causa un lucro recibido de otra persona, queda obligado a restituir, siempre que se cumplan una serie de condiciones que concurren en el presente caso.

Visto el Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 22 de marzo de 2023.

En virtud de las facultades conferidas por los Estatutos del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, aprobados por Decreto Foral 171/2015, de 3 de septiembre,

RESUELVO:

1º.- Autorizar un gasto de 401.547 euros para abonar a Servicios Sociosanitarios Generales, S.L., por regularización de la prestación del servicio de transporte sanitario de las demarcaciones de Tudela y Sangüesa, la factura número 04017 por un importe de 394.547 euros correspondiente al pago indemnizatorio del mes de febrero de 2023.

2º.- Imputar 401.547 euros a la partida 540002 52833 2231 311100, denominada “Plan de atención de emergencia sanitaria y ambulancias”, del Presupuesto de Gastos del año 2023.

3º.- Ordenar a la Sección de Tesorería del Departamento de Economía y Hacienda para que ingrese la cantidad de 401.547 euros a Servicios Sociosanitarios Generales, S.L., importe facturado por el centro.

4º.- Trasladar esta Resolución a la Intervención Delegada en el Departamento de Salud; a la Dirección de Gestión Económica y Servicios Generales; al Servicio de Presupuestos y Contabilidad; a la Dirección de Asistencia Sanitaria al Paciente y al Servicio de Gestión de Prestaciones y Conciertos del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea; y a la Secretaría General Técnica del Departamento de Salud, a los efectos oportunos.

5º.- Notificar esta Resolución al interesado, significándole que contra la misma podrá interponer recurso de alzada ante la Consejera de Salud del Gobierno de Navarra en el plazo de un mes a partir del día siguiente al de su notificación, de conformidad con los arts. 121 y 122 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y art. 126.3, de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral.

Pamplona, veinticuatro de marzo de dos mil veintitrés.

EL DIRECTOR GERENTE
DEL SERVICIO NAVARRO DE SALUD-OSASUNBIDEA
Gregorio Achutegui Basagoiti