

**Informe Propuesta de Acuerdo de 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 un gasto de 538.758,48 euros y se reconoce la obligación de abonar la factura presentada por Glaxomithkline S.A por el suministro de 4.308 dosis de vacuna frente a Herpes Zoster, para el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra para octubre de 2023.**

La jefa de Servicio de Gestión Económica y de Profesionales del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, propone autorizar un gasto de 538.758,48 euros y reconocer la obligación de abonar la factura presentada por Glaxomithkline S.A por el suministro de 4.308 dosis de vacuna frente a Herpes Zoster para el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra para octubre 2023.

De los datos obrantes en el expediente se desprende que Glaxomithkline S.A ha suministrado las dosis de vacuna correctamente.

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 Hacienda Pública de Navarra, dado que el servicio prestado no tenían contrato, no fue fiscalizado 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 un suministro ya debidamente efectuado pero sin el correcto 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 correcto 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 damnus 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 se 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 de la Jefa de Servicio de Gestión Económica y de Profesionales del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra que acompaña al expediente.

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

Pamplona, a 9 de noviembre de 2023

LA DIRECTORA GERENTE DEL INSTITUTO  
DE SALUD PÚBLICA Y LABORAL DE NAVARRA

M<sup>a</sup> Ángeles Nuin Villanueva



## **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 ha recibido en esta Intervención Delegada propuesta de Resolución de la Directora Gerente del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, por la que se autoriza el abono a Glaxosmithkline S.A de la factura número 6270603787, correspondiente al suministro de 4.308 dosis de vacuna frente a Herpes Zoster por un importe total de 538.758,48 euros, IVA incluido, con cargo a la partida 520002/51200/2215/313900 "Fármacos (vacunas)" del presupuesto de gastos del año 2023. Expediente contable número 230002430.

En la última actualización del calendario de vacunaciones de Navarra se incluyó para el ejercicio 2023 la vacunación frente a Herpes Zoster para todos los adultos nacidos entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1948 (cohorte de 75 años), siendo 8.000 las unidades de dosis a contratar.

Con fecha 18 de septiembre de 2023 se inició la tramitación para la contratación del suministro de la vacuna frente a Herpes Zoster mediante procedimiento negociado sin convocatoria de licitación por razones técnicas, conforme al artículo 75.1.c) de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, al ser la vacuna de Glaxosmithkline S.A la única comercializada en España.

Mediante Resolución 369/2023, de 24 de octubre, de la Directora Gerente del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, se aprobó el expediente de contratación, se autorizó el gasto y se adjudicó el contrato de suministro de vacuna frente al Herpes Zoster, del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, para el año 2023 a la empresa Glaxomithkline S.A. a un precio de 120,25 euros/dosis (IVA excluido). El contrato se firmó con fecha 25 de octubre de 2023.

No obstante, no habiendo finalizado el procedimiento, se realizó un primer pedido con el objeto de cumplir con la indicación aprobada por la Comisión Asesora Técnica de Vacunas de vacunar en septiembre a la nueva cohorte de 75 años.

La empresa Glaxomithkline S.A. presentó la factura 6270603787 correspondiente a 4.308 dosis de vacuna frente a Herpes Zoster a un precio de 120,25 euros/dosis (IVA excluido).

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,

LA INTERVENTORA DELEGADA

ACUERDO del Gobierno de Navarra, de 13 de diciembre 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 Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, se resuelve favorablemente el expediente de abono de la factura relacionada en el anexo y se ordena la continuación del procedimiento para su abono.

El Servicio de Gestión Económica y de Profesionales del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra propone aprobar la autorización y disposición del gasto de la factura en el anexo, a los efectos de proceder a su abono.

La disposición de gasto y ordenación de pago propuesta tiene su fundamento en la necesidad surgida de suministro de vacuna Herpes Zoster, previa a la finalización del procedimiento de licitación.

Mediante Resolución 369/2023, de 24 de octubre, de la Directora Gerente del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, se aprobó el expediente de contratación, se autorizó el gasto y se adjudicó el contrato de suministro de vacuna frente al Herpes Zoster, del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, para el año 2023 a la empresa Glaxomithkline S.A. a un precio de 120,25 euros/dosis (IVA excluido) y un gasto estimado de 1.081.600,00 euros, IVA incluido. El contrato se firmó con fecha 25 de octubre de 2023.

Para llevar a cabo la indicación aprobada por la Comisión Asesora Técnica de Vacunas en septiembre de

vacunar a la nueva cohorte de 75 años y en aras de aprovechar el desarrollo de la campaña de vacunación frente a gripe y COVID y así optimizar los recursos asistenciales existentes, se realizó desde Atención Primaria la petición de las dosis de Herpes Zoster necesarias para su suministro en los puntos de distribución autorizados para cada una de las zonas básicas de salud.

Aunque el procedimiento de licitación no estaba finalizado, debido a la premura de la situación, dichas unidades se sirvieron a los centros de salud por parte de la empresa Glaxomithkline S.A., tramitando la Sección de Enfermedades Transmisibles y Vacunaciones el pedido en octubre por un total de 4.308 dosis de vacuna al mismo precio unitario por el que se realizaba la adjudicación (120,25 euros/dosis).

Mediante Resolución 386/2023, de 2 de noviembre de 2023 se descomprometió y se desautorizó del contrato de suministro de vacuna frente al Herpes Zoster para el año 2023 por importe de 538.758,48 euros, dado que dichas dosis estaban incluidas en la estimación inicial de unidades del contrato (8.000 unidades).

Por consiguiente, el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra solicitó a la empresa Glaxomithkline S.A el suministro de 4.308 dosis de vacuna frente a Herpes Zoster, cantidad estimada para cubrir las necesidades de octubre de 2023.

El 11 de octubre de 2023 se realizó el pedido por la cantidad total de 4.308 dosis al precio unitario por

dosis de 120,25 (IVA no incluido), las cuales fueron correctamente recepcionadas por el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra.

En vista de que nos encontramos ante un suministro ya debidamente efectuado pero sin 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 realiza un suministro 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 respetado el plazo de eficacia de la adjudicación.

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 la propuesta de resolución a la Intervención Delegada del Departamento de Economía y Hacienda, 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 se ha adjudicado sin causa, 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 el suministro efectuado, 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 efectuado de buena fe un suministro a la Administración y a su instancia sin haber percibido la oportuna contraprestación.



En su virtud, el Gobierno de Navarra, a propuesta del Consejero 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 Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, el expediente de abono de la factura relacionada en el anexo, por importe de 538.758,48 euros y ordenar la continuación del procedimiento para su abono.

2°. Trasladar este acuerdo al Servicio de Gestión Económica y de Profesionales, al Servicio de Epidemiología y Prevención Sanitaria del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra y a la Intervención Delegada del Departamento de Economía y Hacienda, a los efectos oportunos.

Pamplona, trece de diciembre de dos mil veintitrés.

EL CONSEJERO SECRETARIO  
DEL GOBIERNO DE NAVARRA

Félix Taberna Monzón

## ANEXO

<i>Concepto</i>	<i>Empresa a abonar</i>	<i>CIF</i>	<i>Importe</i>	<i>Nº Factura</i>
Contrato suministro de 4.308 dosis de vacunas frente a Herpes Zoster	Glaxomithline S.A	A-28228526	538,758,48 €	6270603787
			<b>TOTAL:</b>	<b>538,758,48 €</b>

**NOTA:**

Los gastos se imputarán a la partida 520002/51200/2215/313900 denominada "Fármacos (vacunas)", del Presupuesto de Gastos del año 2023, del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra.

RESOLUCIÓN 429/2023, de 20 de diciembre, de la Directora Gerente del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, por la que se autoriza el abono a Glaxomithkline S.A de la factura número 6270603787, correspondiente al suministro de 4.308 dosis de vacuna frente a Herpes Zoster del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra para el último trimestre de 2023.

Tras la reunión de la Comisión Asesora Técnica de Vacunas de fecha 7 de septiembre de 2023 y atendiendo a las modificaciones propuestas del calendario de vacunaciones de Navarra vigente para todas las edades, se incluyó para el ejercicio 2023 la vacunación frente a Herpes Zoster para todos los adultos nacidos entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1948 (cohorte de 75 años), siendo 8.000 las unidades de dosis a contratar.

En el informe emitido con fecha 18 de septiembre de 2023 por el Servicio de Epidemiología y Prevención Sanitaria, se planteó la adquisición de dichas dosis mediante un contrato de suministro negociado sin convocatoria de licitación por razones técnicas, conforme al artículo 75.1.c) de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, con un valor total estimado de 1.081.600,00 €, IVA incluido, a un precio unitario por dosis de 130,00 euros (IVA excluido).

Mediante Resolución 369/2023, de 24 de octubre, de la Directora Gerente del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, se aprobó el expediente de contratación, se autorizó el gasto y se adjudicó el contrato de suministro de vacuna frente al Herpes Zoster, del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, para el año 2023 a la empresa Glaxomithkline S.A. a un precio de 120,25 euros/dosis (IVA excluido). El contrato se firmó con fecha 25 de octubre de 2023.

Para llevar a cabo la indicación aprobada por la Comisión Asesora Técnica de Vacunas en septiembre de vacunar a la nueva cohorte de 75 años y en aras de aprovechar el desarrollo de la campaña de vacunación frente a gripe y COVID y así optimizar los recursos asistenciales existentes, se realizó desde Atención Primaria la

petición de las dosis de Herpes Zoster necesarias para su suministro en los puntos de distribución autorizados para cada una de las zonas básicas de salud.

Aunque el procedimiento de licitación no estaba finalizado, debido a la premura de la situación, dichas unidades se sirvieron a los centros de salud por parte de la empresa Glaxomithkline S.A., tramitando la Sección de Enfermedades Transmisibles y Vacunaciones el pedido en octubre por un total de 4.308 dosis de vacuna al mismo precio unitario por el que se realizaba la adjudicación (120,25 euros/dosis).

Mediante Resolución 386/2023, de 2 de noviembre de 2023 se descomprometió y se desautorizó del contrato de suministro de vacuna frente al Herpes Zoster para el año 2023 por importe de 538.758,48 euros, dado que dichas dosis estaban incluidas en la estimación inicial de unidades del contrato (8.000 unidades),

De acuerdo con la ley 508 de la Compilación del Derecho Civil de Navarra, “el que adquiere o retiene sin causa un lucro recibido de otra persona queda obligado a restituir (...). Se entiende que se retiene sin causa cuando se recibió una cosa para realizar una contraprestación que no se ha cumplido (...). En estos casos el adquirente está obligado a restituir su enriquecimiento”.

Examinados los datos, la empresa, Glaxomithkline S.A a instancias de este Instituto y de buena fe, suministró las dosis de vacuna frente a Herpes Zoster solicitadas al Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra de manera satisfactoria, lo que requiere un esfuerzo de gestión y un desembolso económico en materiales y mano de obra. El sólo hecho de realizar un esfuerzo adecuado a las necesidades del centro, y emitir la correspondiente factura, le hace sujeto de una relación jurídica que conlleva derechos y obligaciones por ambas partes. Esta expectativa de derecho (obtención de una ganancia) se vio confirmada en el momento en que la empresa realiza el suministro mencionado, por lo que surgió a su favor el derecho, a que se le abone el importe del suministro efectuado adecuadamente, que se corresponden con la factura

emitida por dicha empresa y con la obligación de esta parte de proceder al citado abono:

- Fra. nº 6270603787 de 7 de noviembre de 2023 por importe de 538.758,48 euros

El hecho de no recibir dicha compensación produciría a la entidad un daño evidente, al tiempo que un enriquecimiento injusto para esta parte, en los términos contemplados en el párrafo precedente, puesto que concurrirían las tres circunstancias prevista por la norma, a saber:

- Enriquecimiento patrimonial para una de las partes (en este caso el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra).
- Ausencia de razón jurídica.
- Paralelo empobrecimiento en el patrimonio de la otra parte, que ha actuado de buena fe (en este caso el proveedor del suministro Glaxomithkline S.A.).

Consta el informe de la Jefa de Servicio de Gestión Económica y de Profesionales del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, el visto bueno de la Secretaría General Técnica, y el Acuerdo de Gobierno 42263 de 13 de diciembre, por lo que procede autorizar el abono a Glaxomithkline S.A., con NIF A-28228526 de la factura relacionada con anterioridad que asciende a la cantidad total de 538.758,48, (IVA incluido), evitando de esta forma el enriquecimiento injusto para el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra y el empobrecimiento de la otra parte.

En consecuencia, en virtud de las facultades que me han sido atribuidas por el punto cuarto de la disposición adicional octava de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, en relación con el artículo 10 del Decreto Foral 248/2023, de 15 de noviembre, por el que se aprueban los Estatutos del Organismo Autónomo Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra.

RESUELVO:

1. Autorizar el abono a Glaxomithkline S.A., con NIF A-28228526 de la factura relacionada con anterioridad que asciende a la cantidad total de 538.758,48 euros, (IVA incluido)
2. Imputar dicho gasto a la partida presupuestaria 520002/51200/2215/313900 denominada "Fármacos (vacunas)", del Presupuesto de Gastos del año 2023, del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra.
3. Trasladar la presente Resolución a la Intervención Delegada de Hacienda en el Departamento de Salud, a la Secretaría General Técnica del Departamento de Salud, al Servicio de Epidemiología y Prevención Sanitaria, a la Sección de Gestión Económica y notificar la misma a la empresa Glaxomithkline S.A., a los efectos oportunos.

Pamplona, 20 de diciembre de 2023

LA DIRECTORA GERENTE  
DEL INSTITUTO DE SALUD PÚBLICA Y LABORAL DE NAVARRA

M<sup>a</sup> Ángeles Nuin Villanueva