



## INFORME DE FISCALIZACIÓN

Conforme a lo previsto en el art. 16.3 del Reglamento de Control Interno, aprobado por Decreto Foral 31/2010, de 17 de mayo y en virtud de la facultad de avocación conferida en dicho precepto a la Intervención General, se ha recibido en sus dependencias para su fiscalización propuesta de resolución del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, por la que se aprueban las actuaciones seguidas en el expediente de emergencia para el alquiler de mobiliario y otros enseres, así como para los trabajos precisos de adaptación del Recinto Ferial de Navarra (refeNa), con ocasión de la situación de crisis sanitaria generada por el COVID-19. Tras su examen, la Intervención General entiende que debe efectuar las siguientes

### CONSIDERACIONES

#### 1. Situación patrimonial irregular.

Con el fin de que pueda ser comprendida en su integridad la situación fáctica que da lugar a este expediente, resulta imprescindible hacer una breve referencia a la situación patrimonial del inmueble en el cual se hallan ubicados el mobiliario, los enseres y las obras que constituyen el objeto del presente informe.

Pues bien, teniéndose constancia expresa de que el Recinto Ferial de Navarra (refeNa) se halla ocupado por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para la realización de determinadas tareas sanitarias en el marco de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, no existe a día de hoy título que legitime dicha ocupación.

Partimos de la base de que la finca en la que se ubica el Recinto Ferial de Navarra fue objeto de cesión de uso por la Sociedad de Promoción de Inversiones e Infraestructuras de Navarra, S.A. (actualmente Navarra de Infraestructuras de Cultura, Deporte y Ocio, S.L.) a Recintos Feriales de Navarra, S.A. y Eventos Zunzarren, S.L., con el fin exclusivo de organizar ferias y otros eventos de características similares, con carácter oneroso y bajo una serie de condiciones que no es el caso de relatar ahora, hasta agosto de 2024.

Teniendo en cuenta lo anterior, nos encontramos que examinado el expediente, no obra en él contrato o acto administrativo alguno que permita justificar la ocupación del Recinto Ferial de Navarra por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Aparentemente, y a falta de acto unilateral por parte de la Administración que imponga la ocupación, parece que la misma se habría producido de mutuo acuerdo con el actual cesionario del uso del inmueble, pero se desconocen las condiciones en la que dicha ocupación es por él tolerada.

Por otro lado, se desconoce qué mobiliario y enseres se hallaban en la instalación al tiempo de la ocupación del inmueble por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (categoría en la que hay que incluir tanto los que se hallaban en el inmueble cuando su uso fue cedido por SPRIN al cesionario como aquellos otros que fueron adquiridos por el cesionario expresamente para el desarrollo de la actividad ferial) y cuáles fueron añadidos *a posteriori*, a demanda del Servicio Navarro de Salud, dado que no consta un inventario de los bienes sitos en el inmueble al tiempo de su ocupación.

Esta es, sin duda, una cuestión capital, pues ha de entenderse que aquellos primeros se hallaban afectos a la explotación que venía desarrollando el cesionario en virtud del contrato de cesión suscrito con la Sociedad de Promoción de Inversiones e Infraestructuras de Navarra, S.A. (en adelante, SPRIN), con lo que solo pueden ser destinados a la finalidad a la que se comprometieron Recintos Feriales de Navarra, S.A. y Eventos Zunzarren, S.L. a través del contrato suscrito con SPRIN el 17 de septiembre de 2009: en concreto, a la de “recinto ferial que permita la organización de ferias comerciales y otros eventos de características similares”, y no pueden ser objeto de alquiler para el desarrollo de otra actividad distinta, según resulta del contrato y del pliego de cláusulas administrativas. Por lo tanto, su uso por parte del SNS debería acordarse en el seno del expediente por el que se resuelva la utilización del espacio de refeNa, no pudiendo ser objeto de una contratación separada sujeta a la LFCP.

## 2. Sobre el expediente de emergencia.



El art. 15.1 de la Ley Foral 6/2020, de 6 de abril, por la que se aprueban medidas urgentes para responder al impacto generado por la crisis sanitaria del coronavirus (COVID-19), permite *“la adopción de cualquier tipo de medida directa o indirecta por parte de los órganos de las Administraciones Públicas de Navarra para hacer frente al COVID-19 (...) de manera inmediata”*, acudiendo a la figura del expediente de emergencia previsto en el art. 140 LFCP. Como consecuencia de ello, el art. 15.2 de la Ley Foral 6/2020 prevé que *“a todos los contratos y encargos que hayan de celebrar o realizar las Administraciones Públicas de Navarra o sus organismos públicos, entes instrumentales y entidades de Derecho público para atender las necesidades derivadas de la protección de las personas y otras medidas adoptadas por el Gobierno de Navarra para hacer frente al COVID-19, les resultará de aplicación la tramitación de emergencia”*.

La medida más relevante y excepcional que distingue al expediente de emergencia (art. 140 LFCP) consiste en el decaimiento de la obligación de constituir expediente, permitiéndose al órgano de contratación *“ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido, satisfacer la necesidad sobrevenida o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en esta ley foral”, pero debiendo contratar conforme a lo establecido en la ley, “el resto de la actividad necesaria para completar el objetivo propuesto por la Administración, pero que ya no tengan carácter de emergencia”*

El expediente de emergencia es así un procedimiento excepcional en el que se exime de la observancia de los principios de igualdad, concurrencia y publicidad y por ello su uso se restringe a los supuestos señalados y se limita a las actuaciones imprescindibles. Sin embargo, el expediente de emergencia en ningún caso puede prescindir del principio de transparencia, y por tanto, una vez ejecutadas las actuaciones se ha de rendir cuentas, debiendo el órgano de contratación aprobar las actuaciones realizadas y *“el gasto correspondiente, previa justificación técnica y jurídica de su carácter de emergencia, y fiscalización de la intervención”*, así como publicarse en el Portal de Contratación de Navarra.



En este sentido, tal y como señala la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en Nota informativa sin fecha relativa al adecuado uso de los expedientes de emergencia en el marco de la Covid 19, en la tramitación del expediente de aprobación de las actuaciones realizadas, junto a las condiciones esenciales del contrato y la identidad del adjudicatario, se han de incorporar al menos:

- 1) La apreciación por el órgano de contratación de la concurrencia del supuesto habilitante, lo que exigiría describir el completo conjunto de hechos que lo ha causado y razonar suficientemente por qué se incardinan dentro de la causa legal.
- 2) la exposición razonada de los motivos por los cuales no es posible resolver la situación mediante otros procedimientos menos restrictivos como la tramitación urgente del expediente o el procedimiento negociado sin publicidad por razón de imperiosa urgencia.
- 3) La explicación razonada de que la actividad contratada se limita a lo estrictamente indispensable para prevenir y remediar los daños derivados de la situación de emergencia y de que no se prolongará fuera de tal situación, deslindándola adecuadamente, en su caso, de otras actuaciones necesarias para completar la actuación acometida pero que no tengan carácter de emergencia, las cuales habrán de ser contratadas de acuerdo con la tramitación ordinaria.

Pues bien, el hecho de que un contrato haya de celebrarse para atender las necesidades derivadas de la protección de las personas y otras medidas adoptadas por el Gobierno de Navarra para hacer frente a la COVID-19, es una causa legal que justifica acudir a la tramitación de emergencia, y es evidente la necesidad de disponer de los medios necesarios para realizar las tareas que debían ser llevadas a cabo en refeNa inicialmente. Sin embargo, falta en el expediente que se informa, tanto la determinación de los diversos objetos contractuales, el momento de su ejecución, su duración, la descomposición del precio que permita analizar su adecuación a

mercado, así como la acreditación tanto jurídica como técnica de manera razonada y sólida de que nos encontramos en tal supuesto en todas las actuaciones realizadas.

Dicha acreditación o justificación jurídica y técnica, que no se ha producido satisfactoriamente en este caso, a juicio de esta Intervención General, se hace especialmente necesaria, por dos razones fundamentales: primero, porque nos hallamos ante cinco facturas emitidas en fechas diversas (en concreto, entre el 10 de agosto y el 20 de septiembre de 2020) y en todos los casos por quien resulta ser el cesionario del inmueble que ha sido ocupado ahora por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra; y, segundo, porque, conectando con la situación patrimonial descrita en la consideración anterior, esta calificación de emergencia viene planeando sobre la actividad desarrollada en el inmueble desde hace siete meses, existiendo la sospecha más que fundada de que se prolongará todavía bastante en el tiempo, durante el mismo en que persista la situación patrimonial a la que se viene aludiendo, lo cual viene a corroborar que el objeto contractual no está definido, y parece indicar que se trata de demandas que se van realizando de una manera continua, sin sometimiento a la LFCP.

Y esta falta de determinación de las prestaciones contractuales resulta no solo de la falta del necesario contrato que, si bien su formalización puede quedar excepcionada inicialmente, bien podría haberse suscrito a lo largo de los siete meses en los que se ha perpetuado la situación patrimonial que lo avala, sin que, por otro lado, las facturas incorporadas al expediente permitan, a la luz de los conceptos facturados y de los precios desglosados, subsanar la omisión apreciada.

3. Acerca de la cualificación profesional precisa para la emisión del informe propuesta.

El informe propuesta que obra en el expediente fue suscrito el 8 de octubre de 2020 por el Gerente de Atención Primaria. El contenido de dicho informe propuesta exigiría de un análisis detallado desde el punto de vista técnico que justificara la necesidad de las contrataciones realizadas y su carácter de emergencia y desde el punto de vista económico con el fin de justificar que los precios de las obras



ejecutadas, el mobiliario y los enseres contratados responden razonablemente a precios de mercado. Para ello sería preciso que el suscribiente del informe tuviera la cualificación profesional adecuada o se basara en informes emitidos por técnicos con dicha cualificación.

Como la Intervención General ya ha tenido oportunidad de manifestar en alguna ocasión anterior (en concreto, en informe de discrepancia de 5 de junio de 2018), *“a nuestro juicio es exigible que el informe, al tener carácter técnico, sea suscrito por persona con la suficiente pericia. Quiere decirse con ello que quien suscribe el informe técnico debe tener los conocimientos científicos precisos para poder emitir una opinión sobre el asunto que esté siendo objeto de examen y análisis. De otro modo el informe no cumple con su función ilustrativa para el órgano que haya de adoptar la decisión final.*

*En este sentido puede servir como punto de referencia la jurisprudencia existente sobre la capacitación exigible a quienes formulan dictámenes periciales, de tal modo que, más allá de la opinión que pueda llegar a merecer la concreta opinión vertida en el dictamen, hay un principio o criterio de bondad del dictamen efectuado si el emisor está dotado de los conocimientos precisos para ello. Así, la STSJ Andalucía/Sevilla de 29 de mayo de 2000 (recursos contencioso-administrativos acumulados núms. 1112/1995, 1196/1995, 1197/1995 y 1220/1995) señala que la correcta apreciación de un dictamen pericial exige, entre otras cosas, “y como requisito ineludible la cualificación del perito, el ser el técnico adecuado para practicar la concreta pericia solicitada, pues si la pericia se vincula a la necesidad de conocimientos científicos, artísticos, técnico o prácticos para valorar hechos o circunstancias relevantes en el asunto o adquirir la certeza sobre ellos, necesaria e ineludiblemente se exige que el perito tenga la titulación y conocimientos para ello, no interesa su mera opinión o parecer, sino que aporte al objeto de la pericia su análisis conforme a las reglas científicas, artísticas, técnicas y prácticas que posee por su titulación, especialidad o experiencia”.*



Nada impide que apliquemos la doctrina sobre los dictámenes periciales aportados a un proceso judicial a los informes técnicos que hayan de incorporarse a un expediente, puesto que en este tipo de informes técnicos, al igual que en los dictámenes periciales se emite por el técnico que posee los conocimientos sobre la materia de que se trate, una opinión basada en los hechos y las circunstancias constatados.

Pero por si esto no fuera suficiente, la STSJ Murcia de 30 de marzo de 2005 (recurso contencioso-administrativo núm. 392/2002) viene a decir lo mismo respecto de un informe técnico incorporado a un expediente administrativo y exige su adecuada motivación : *“Por otro lado apreciamos defectos en el informe técnico emitido por la Administración. No basta con que se haya realizado por Laboratorio homologado, si el informe no está suficientemente motivado y firmado por un técnico con la titulación adecuada al efecto. Dicho análisis, que no está incorporado al expediente (únicamente se recoge su resultado en el acuerdo del Comisario de Aguas de 26-6-2001 obrante al folio 1 del expediente, y en la ficha del folio 2), pone de manifiesto que algunos de los parámetros superan los límites establecidos en la tabla antes referida, concretamente el relativo a las materias en suspensión, al DBO y al DQO (al dicromato), señalando unas cifras al respecto superiores a las reglamentariamente permitidas. Sin embargo no se especifica el procedimiento utilizado por el Laboratorio para llegar a tales resultados, ni consta la titulación del autor de la ficha en que aparecen los resultados, lo cual impide controlar que el mismo ha sido realizado por técnicos con la titulación suficiente y el procedimiento técnico empleado”*.

Pues bien, en cuanto a la identificación de los servicios contratados, siendo evidentemente el suscribiente capaz de motivarlos, el informe propuesta adolece de la falta de tal motivación, porque si bien el informe se expone una cronología de hechos vinculados con la ocupación del recinto ferial, no se vinculan tales hechos con las necesidades de los servicios objeto de contratación, y no se señala qué es lo que de hecho se ha contratado en los distintos momentos de una forma verbal, quien lo ha contratado y en qué condiciones.

Por otra parte, el Director Gerente de Atención Primaria no cuenta con los conocimientos técnicos precisos para pronunciarse sobre los aspectos económicos obrantes en el expediente a los que se ha hecho alusión al inicio de esta consideración. Se señala en el expediente que los precios son de mercado, pero no se motiva de ninguna forma tal afirmación.

4. Falta de acreditación del derecho del perceptor al abono de las facturas presentadas

Se propone en el expediente, además de la aprobación de las actuaciones seguidas, el abono de cinco facturas por diversos conceptos.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 81 de la LFCP, los denominados contratos de menor cuantía, requieren solo la previa reserva de crédito y la presentación de la correspondiente factura, sin que sea necesario ningún tramite adicional, pudiéndose entender que la factura es el propio documento contractual.

Sin embargo, en el resto de los casos, recibida la factura, la Administración debe comprobar que existe un contrato debidamente tramitado y formalizado del que se deriva la obligación, así como que se cumple la regla del servicio hecho, y que por tanto queda acreditada la recepción del suministro o la conformidad con la prestación del servicio o la realización de la obra conforme a lo contratado.

En el expediente que se informa, al no incorporar documento contractual ni los aspectos esenciales de la contratación, no puede comprobarse que las facturas presentadas se corresponden con lo pactado.

En particular, se desconoce además en qué momento se ponen a disposición del SNS-O los distintos bienes muebles que se alquilan, A pesar de que esta Intervención General ha solicitado dicha información, se ha propuesto el abono de las facturas sin que en las mismas ni en los informes que acompañan al expediente, nadie reconozca haber firmado albaranes que justifiquen los bienes alquilados ni acredite de algún otro modo el momento en el que se recibieron los bienes y, por tanto, el momento a partir

del cual se debe pagar el precio acordado. Asimismo, se desconoce la forma de calcular el precio de los alquileres.

No consta en el expediente cómo se acredita la prestación del servicio y qué empleado público ha realizado las comprobaciones necesarias para poder reconocer la obligación de abonar a lo largo de todo el período contractual facturado, que es quien, en su caso, se haría responsable de su tramitación.

En las facturas aparecen conceptos que no están adecuadamente desagregados, fijándose un precio a tanto alzado, como, por ejemplo, *“desmontaje de parte del pabellón para acondicionar espacio al uso solicitado para hacer pruebas de test en coche con 10 operarios”*. Resulta imposible comprobar si los 2.970 euros que se facturan por tal concepto pueden admitirse como razonablemente facturados porque, en primer lugar, se desconoce cuál es la parte del pabellón que se desmonta, el número de operarios que han intervenido en la operación y el número de horas que ha invertido cada uno de ellos y el precio hora de los servicios de los operarios.

En otros casos se factura por alquiler de mobiliario y enseres por un tanto alzado sin que se detalle cuáles son las fechas de inicio y fin del alquiler, con lo que resulta imposible juzgar si las cantidades facturadas por tal concepto se corresponden a precios de mercado y si es razonable alquilar bienes que se pueden comprar por un precio menor al facturado en concepto de alquiler.

Falta, además, alguna justificación de elementos que, en principio, no están concebidos para ser utilizados en el ámbito sanitario y, sin embargo, aparecen en las facturas: cámara congeladora pizzería y cámara expositora pizzería.

Por otro lado, no se justifica la necesidad del corte de la hierba del recinto, máxime cuando parece que la iniciativa parte del cesionario original del inmueble, dado que en la factura consta expresamente que se pidió permiso al Director General de Salud.

En suma, en las condiciones en las que se halla la documentación obrante en el expediente resulta imposible efectuar con garantías la labor de control interno, pues

falta la debida desagregación de las obras ejecutadas y de los enseres y mobiliario alquilados, así como los adecuados términos de comparación que permitan concluir que los importes facturados están dentro de los márgenes de razonabilidad económica.

## CONCLUSIÓN

A la vista, pues, de cuantas consideraciones se han efectuado hasta aquí, se observan en la propuesta de resolución del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, por la que se aprueban las actuaciones seguidas en el expediente de emergencia para el alquiler de mobiliario y otros enseres, así como para los trabajos precisos de adaptación del Recinto Ferial de Navarra (refeNa), con ocasión de la situación de crisis sanitaria generada por el COVID-19, y se reconoce la obligación de abonar cinco facturas, deficiencias susceptibles de ser incardinadas en lo dispuesto en el artículo 101.2.b y de) de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, pues, no pueden aprobarse las actuaciones de contratación de emergencia realizadas en las que no queda definido el objeto de la contratación, su carácter de emergencia y su precio y no ha quedado acreditado el derecho del perceptor, por lo que la continuación de la tramitación podría causar quebrantos a la Hacienda Pública de modo que se formula reparo suspensivo en relación con dicha propuesta.

En todo caso, es importante poner de manifiesto que las irregularidades del expediente sujeto a fiscalización traen causa de la irregular situación patrimonial aludida que, en tanto en cuanto no sea regularizada, podrá dar continuación a otros expedientes de la misma naturaleza que el examinado.

En caso de no hallarse conforme el órgano gestor con las conclusiones de este informe de fiscalización, frente al mismo podrá dicho órgano reaccionar en la forma descrita en el art. 102.2.b) de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, es decir, podrá remitir el expediente al Departamento de Economía y Hacienda, que someterá el expediente al Gobierno de Navarra para que adopte la resolución definitiva. En ese caso se publicará el informe de reparo en el

Portal de Transparencia del Gobierno de Navarra para dar cumplimiento a lo previsto en el art. 22.1.A. f) de la LF 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia.

Pamplona, 14 de octubre de 2020.

EL INTERVENTOR GENERAL,



Logo of the Government of Navarre (Gobierno de Navarra / Nafarroako Gobernua) and the Department of Economy and Hacienda (Departamento de Economía y Hacienda / Ekonomia eta Ogasun Departamentua). Below the logo, the text reads: "Dirección General de Intervención y Contabilidad / Kontu-hartze eta Kontabilitate Zuzendaritza Nagusia". A blue ink signature is written over the stamp.

Javier Marticorena Chapa