



**Expediente de contratación  
del transporte sanitario  
de la zona Estella-Azagra**



*Julio de 2002*



CÁMARA DE  
COMPTOS  
DE NAVARRA  
NAFARROAKO  
COMPTOS  
GANBERA

## Índice

I. FINALIDAD, OBJETIVOS Y ALCANCE .....	3
II. ANTECEDENTES Y CRONOLOGÍA DEL PROCESO DE ADJUDICACIÓN .....	4
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	10
ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL DEPARTAMENTO DE SALUD DEL GOBIERNO DE NAVARRA .....	13
CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL DEPARTAMENTO DE SALUD DEL GOBIERNO DE NAVARRA.....	16

## I. Finalidad, objetivos y alcance

La Junta de Portavoces de Parlamento de Navarra, a instancias del Grupo Parlamentario “Socialistas del Parlamento de Navarra”, adoptó el 15 de octubre de 2001 el acuerdo de solicitar a la Cámara de Comptos la emisión de un informe de fiscalización sobre “la adjudicación de la contratación del servicio de transporte sanitario a Urbaser, S.A. en la zona de Estella-Azagra”.

En cumplimiento de dicho acuerdo y de conformidad con la Ley Foral 19/1984 de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos, se ha procedido a elaborar el presente Informe de fiscalización.

El trabajo de acuerdo con la petición realizada, se ha centrado en analizar el expediente de contratación del transporte sanitario de la zona Estella-Azagra y en especial la fase de adjudicación y si la misma se adecua a lo establecido en la Ley Foral de Contratos y demás normativa aplicable.

En nuestra revisión se han aplicado las normas y procedimientos de auditoría que hemos considerado necesario según las circunstancias y atendiendo expresamente a los objetivos de la petición.

Agradecemos al personal del Servicio Navarro de Salud la colaboración prestada en la realización de este trabajo.

Por otra parte, conviene indicar que en 1994 la Cámara emitió un informe sobre el transporte sanitario en el que se analizaba, entre otros aspectos, todo el proceso de adjudicación efectuado hasta dicha fecha (BOPN nº 59, de 14 de octubre de 1994).

Igualmente esta Cámara emitió un informe sobre el “procedimiento de adjudicación y formalización del concierto de traslado público sanitario adjudicado a Dragados y Construcciones, S.A. y Urbaser, S.A. (UTE Dragados y Urbaser) con fecha junio de 1997” (BOPN nº 61, de 13 de agosto).

## II. Antecedentes y cronología del proceso de adjudicación

A continuación, y al objeto de centrar la petición parlamentaria, se expone una breve descripción de los antecedentes de la adjudicación solicitada.

La prestación del transporte sanitario en Navarra se viene realizando desde 1991 por un conjunto de empresas que, mediante los oportunos procesos de selección, se distribuían por zonas en la Comunidad Foral.

Existen dos modalidades de transporte sanitario: programado y no programado o urgente.

Programado es aquel transporte que puede preverse con antelación (rehabilitación, diálisis, etc.)

No programado es aquel que surge de manera inesperada (enfermedades, accidentes, etc.)

Al asumir las transferencias sanitarias, Navarra se subrogó en los conciertos de transporte sanitario vigentes con el INSALUD.

El importe a pagar por este servicio se establecía en función del número de kilómetros o servicios realizados, según unas tarifas que se actualizaban anualmente.

En 1992 se decidió sustituir estos conciertos por contratos de asistencia técnica, manteniéndose las zonas y modificándose sustancialmente el sistema de fijación del precio contractual, que se establece en un tanto alzado anual con independencia del número de servicios que presten. Otra innovación importante es la obligación del adjudicatario de mantener uno o varios vehículos en la base de cada zona para realizar los servicios de urgencia coordinados por SOS Navarra. Se realizaron dos concursos: uno para la zona de Pamplona y otro para el resto de Navarra, en el que se incluyen las siguientes zonas: Baztán-Bidasoa, Alsasua, Estella, Tafalla, Sangüesa-Roncal, Azagra y Tudela. Estos contratos finalizaron el 31 de diciembre de 1995.

Entre enero y agosto de 1996 se suceden diversas incidencias en los procesos de adjudicación por discrepancias con los precios de licitación que obligan a realizar este servicio mediante las denominadas “contrataciones excepcionales” con las mismas empresas que lo venían ejerciendo.

En agosto de 1996 se adjudican los nuevos contratos para todas las zonas. En septiembre de 1996 los adjudicatarios de las zonas de Estella, Azagra, Baztán, Alsasua y Tudela denunciaron los contratos unos días antes firmados. En consecuencia, la adjudicación realizada sólo permaneció vigente para las zonas de Sangüesa, Tafalla y Pamplona.

Para el resto de zonas, Estella, Azagra, Baztan-Bidasoa, Alsasua y Tudela, se inició un nuevo proceso de adjudicación que se resolvió con la adjudicación de todas ellas a la UTE integrada por Dragados y Construcciones, S.A. y Urbaser, S.A.

La prestación del servicio por la nueva adjudicataria comenzó el 29 de julio de 1997, prorrogándose este contrato anualmente hasta su finalización el 31 de diciembre de 2000.

Durante la ejecución del contrato, por Resolución 1480/1999, de 11 de noviembre, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, se autorizó la cesión a Urbaser, S.A. de la participación de Dragados y Construcciones, S.A. en el citado contrato.

Con fecha de registro de entrada 26 de septiembre de 2000, el representante de Urbaser, S.A. presenta en el SNS-Osasunbidea escrito dando cuenta del proceso de escisión que está realizando esta empresa y notificando que una vez se haya realizado de forma definitiva la operación de escisión de Urbaser, S.A. y la escritura pública se haya inscrito en el Registro Mercantil correspondiente, el contrato de Transporte Sanitario Público (Urgente y no urgente) de las zonas de Estella, Alsasua, Azagra, Baztan-Bidasoa y Tudela formalizado el 25 de julio de 1997 y que finaliza el 31 de diciembre de 2000 pasará a formar parte del activo de Servicios Socio-Sanitarios Generales, S.L., debiendo entenderse desde entonces con esta empresa todas las actuaciones relativas al contrato que puedan surgir en el futuro. En el momento de producirse dicha escisión, la empresa notificará y enviará la documentación pertinente al servicio Navarro de Salud.

En julio de 2000 se inició el expediente de adjudicación por el procedimiento abierto en forma de concurso del servicio público de transporte sanitario, tanto programado como urgente, en las zonas de salud de Estella-Azagra, Baztan-Bidasoa-Alsasua y Tudela. Tiene vigencia para el año 2001 prorrogable anualmente hasta el 31 de diciembre de 2008 y con importe máximo global y anual de 428 millones de pesetas. Posteriormente y a la vista de que los plazos tras los preceptivos informes jurídicos, económicos y de intervención (este último de 30 de agosto de 2000) y autorización del Gobierno (Acuerdo de 25 de setiembre de 2000) se dilatan excesivamente y el Servicio debe iniciarse el 1 de enero de 2001, el Servicio Navarro de Salud decide tramitarlo por la vía de urgencia.

El presupuesto máximo total que asciende a 428.057.349 pesetas se divide entre las tres zonas de la siguiente forma:

	Zona	Programado	Urgente	Total
Lote 1	Baztan-Bidasoa-Alsasua	52.415.186	109.198.303	161.613.489
Lote 2	Estella-Azagra	78.622.778	54.599.152	133.221.930
Lote 3	Tudela	78.622.778	54.599.152	133.221.930

Si bien el proceso se realiza conjuntamente para las tres zonas citadas, cada una de ellas implica un procedimiento selectivo particular que concluye con su correspondiente adjudicación y formalización del contrato.

Al concurso concurren un total de seis empresas, dos de ellas a los tres Lotes, una a dos Lotes, y las tres restantes a uno de los Lotes. La Mesa de Contratación admitió a todas ellas.

Para la valoración de la documentación técnica, se designó una Comisión integrada por los tres técnicos de la Mesa de contratación, la cual de acuerdo con los criterios de valoración contemplados en los Pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) –vehículos, base de permanencia, personal y organización del servicio propuesta- emitió un informe que fue aprobado y asumido como propio por la Mesa. Posteriormente la Mesa de contratación procedió a abrir y a valorar la oferta económica, y seguidamente, sumando las puntuaciones otorgadas por todos los criterios de adjudicación acordó proponer la adjudicación del concurso público a las siguientes empresas y por los correspondientes importes:

	Programado	Urgente	Total	% Baja
Lote 1 Baztan-Bidasoa-Alsasua Ambulancias Baztan-Bidasoa, S.L.	36.452.140	109.000.000	145.452.140	10%
Lote 2. Estella-Azagra Urbaser, S.A.	73.905.411	51.323.203	125.228.614	6%
Lote 3. Tudela Ambulancias Navarra, S.L.	65.899.737	54.000.000	119.899.737	10%
Totales	176.257.288	214.323.203	390.580.491	8,75%

Por Resolución 1664/2000, de 11 de diciembre, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, se adjudicó el servicio público de transporte sanitario en las zonas objeto del concurso, para el año 2001, por los importes y a las empresas indicadas en el anterior cuadro.

Centrándonos en el Lote 2, Zona Estella-Azagra, que es objeto de la petición parlamentaria, las ofertas económicas presentadas fueron las siguientes:

Lote 2 Estella-Azagra	Programado	Urgente	Total	%Baja	Puntos
-----------------------	------------	---------	-------	-------	--------

Precio Licitación	78.622.778	54.599.152	133.221.930	0%	0
Ofertas					
URBASER, S.A.	73.905.411	51.323.203	125.228.614	6%	30
UTE Iruña, Jiménez, La nora	73.905.411	51.323.203	125.228.614	6%	30
Manuel Guerra Castellano	78.622.778	54.599.152	133.221.930	0%	0
UTE Ntra. Sra. Del Olmo-Puy	66.000.000	54.000.000	120.000.000	9,92%	42

La puntuación total otorgada, por todos los criterios valorativos, cláusula 10ª del PCAP, fue la siguiente:

Lote 2 Estella-Azagra	Propuesta técnica		Personal	Oferta económica	Total puntos
	Nº vehículos característ.	Memoria organizativa	Event./labor. Integrac. Laboral		
Puntos máximo por criterio	30 puntos	18 puntos	2 puntos	50 puntos	100
Ofertas					
URBASER, S.A.	24	16	0	30	70
UTE Iruña, Jiménez, La nora	21	7	0	30	58
Manuel Guerra Castellano	21	14	0	0	35
UTE Ntra. Sra. Del Olmo-Puy	21	2	1	42	66

Previamente a la formalización del contrato la adjudicataria debió presentar la autorización de Transporte Sanitario de cada vehículo ofertado. En su oferta Urbaser, S.A. indicaba que los 12 vehículos aportados eran de nueva adquisición, sin embargo todos los vehículos que presentó tenían un mínimo de 2 años de uso.

El contrato se firmó el 17 de enero de 2001 el Servicio Navarro de Salud y posteriormente la Administración inició un procedimiento para penalizar económicamente a la adjudicataria Urbaser por haber incurrido en incumplimiento de los compromisos adquiridos en su oferta y de las cláusulas técnicas y administrativas particulares que rigen el citado contrato, detrayendo un 20 por ciento de su facturación a partir de agosto de 2001. Esta penalización está recurrida por Urbaser ante el Gobierno de Navarra.

Estos procedimientos a fecha de hoy, no han sido resueltos definitivamente.

Con fecha 26 de enero de 2001, el representante de la UTE formada por Ambulancias Virgen del Puy, S.L. y Ambulancias Nuestra Señora del Olmo, S.L. presenta recurso de alzada ante el Gobierno de Navarra frente a la Resolución 1664/2000 de 11 de diciembre, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea por la que se adjudica el servicio de transporte sanitario a la mercantil Urbaser, S.A. en la zona de Estella-Azagra para el año 2001. En su demanda alega que la oferta técnica no se valoró utilizando criterios objetivos previamente cuantificados.

No tenemos constancia de que dicho recurso se encuentre en vía contencioso-administrativa.

Por otra parte, el 23 de octubre de 2000, dos días antes de la apertura del plazo para la presentación de proposiciones, la empresa Urbaser presenta en el registro mercantil la escritura pública de escisión parcial de la sociedad y de creación de una nueva empresa -“Servicios Socio-Sanitarios Generales, S.L.”- a la que se le aporta la rama de actividad mercantil objeto de este contrato y se le traspasa el personal y medios necesarios para el desarrollo de su actividad. Sin embargo, la empresa Urbaser no procedió a notificar y documentar de forma expresa este hecho al Servicio Navarro de Salud tal y como había indicado en su escrito de 26 de setiembre de 2000.

La adjudicación, como dijimos, se produce el 11 de diciembre de 2000.

Posteriormente la empresa Urbaser, S.A. presentó instancia, con fecha de registro 7 de marzo de 2001, solicitando la cesión del contrato de transporte sanitario de la zona Estella-Azagra, a favor de la empresa “Servicios Socio-Sanitarios Generales, S.L.” debido a la escisión de esta rama de actividad de la empresa Urbaser, S.A. a favor de la citada empresa, de lo cual acompañaba documentación justificativa. No consta en el expediente resolución expresa acerca de esta petición.

Con fecha 28 de agosto de 2001, Urbaser, S.A., denunció el contrato mediante escrito dirigido al Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea. Esta denuncia, presentada en tiempo y forma, a tenor de la cláusula 14ª del PCAP, implicaba la finalización del contrato el 31 de diciembre de 2001 no habiendo lugar a las prórrogas previstas.

A causa de la denuncia del contrato realizada por Urbaser, S.A. el 28 de agosto de 2001 se inició un nuevo procedimiento de contratación en la forma concurso abierto por el procedimiento de urgencia.

Por Resolución 1753/2001, de 14 de diciembre, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, se adjudicó la contratación del servicio de transporte sanitario (urgente y no urgente) de la zona de Estella-Azagra, para el año 2002, prorrogable anualmente de mutuo acuerdo entre las partes hasta el 31 de diciembre de 2008, a la UTE formada por las empresas de Transportes Sanitarios de Aragón, S.A. y Ambulancias de Navarra, S.L.

El precio anual de esta adjudicación es el siguiente:

Zona	Programado	Urgente	Total
Estella-Azagra	461.947,68	320.797,00	782.744,68
Transportes sanitarios de Aragón, S.A. y Ambulancias de Navarra, S.L. U.T.E.	€	€	€



€€€€€€€€€€€€Este precio supone un 4 por ciento de aumento sobre el contrato con Urbaser, S.A. que finalizó en 2001.

### III. Conclusiones y recomendaciones

De acuerdo con la revisión del expediente estimamos que se cumplen de una manera razonable los requisitos legales aplicables. No obstante, de nuestro análisis se desprenden una serie de conclusiones y recomendaciones que exponemos a continuación.

#### III.I. Con respecto al procedimiento de adjudicación

A este respecto hemos de indicar:

- La tramitación por el procedimiento urgente tiene carácter excepcional en la normativa de contratación de las Administraciones Públicas, dado que los plazos para la licitación y adjudicación del contrato se reducen a la mitad, pudiendo limitar la libre concurrencia de posibles empresarios y profesionales interesados en participar en la licitación.

Si bien en este caso dicha limitación no parece afectar a la concurrencia ya que las empresas que optan al contrato son las que habitualmente se presentan a este tipo de licitaciones.

*Recomendamos iniciar la tramitación de los expedientes de adjudicación con el suficiente margen temporal que permita su adjudicación por el trámite ordinario.*

- El Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) en su cláusula 10ª establece los criterios de valoración para la adjudicación del contrato. Estos criterios deben ser objetivos y estar debidamente ponderados y por orden decreciente. Estos criterios son:

1. La oferta económica valorada con un máximo de 50 puntos
2. La propuesta técnica valorada hasta 48 puntos en función del número y tipo de vehículos, experiencia y formación del personal (30 puntos), y la organización, plan de calidad y experiencia de la empresa, 18 puntos
3. La situación laboral de la empresa otorga un punto si el número de eventuales es igual o inferior al 10% de la plantilla y
4. La integración laboral de personas con discapacidades con un punto.

Estos criterios son objetivos y están indicados por orden decreciente. Sin embargo, en nuestra opinión y con el fin de favorecer una mayor transparencia, debería establecerse el método de valoración de cada uno de ellos, bien en el PCAP o bien por la Mesa de Contratación previamente a la apertura de las proposiciones. Así figuran debidamente establecidos los métodos de valoración de los criterios 1, 3 y 4. No ocurre lo mismo con el criterio nº 2 “Propuesta técnica”, el cual no establece las bases de reparto de los 30 y 18 puntos en que se subdivide el criterio.

En todo caso, la valoración de la propuesta técnica se realizó a partir de un informe técnico encargado por la Mesa de Contratación, facultad ésta que es potestativa y puede aportar al proceso de valoración de ofertas un mayor grado de objetividad.

No obstante:

*Recomendamos que, en la medida de lo posible, se determine el modo de valoración de las propuestas técnicas en los PCAP o previamente a la apertura de las propuestas de los licitadores, estableciendo el método de valoración de los correspondientes subcriterios para favorecer al máximo la consecución de los principios que inspiran la contratación pública, como son la objetividad, la igualdad y la concurrencia presididos por la máxima transparencia en el proceso de adjudicación.*

- Entre los criterios de adjudicación el PCAP, dentro de la propuesta técnica se valora el “Plan de calidad de la empresa, la experiencia de la empresa en contratos similares y calidad en los servicios realizados en los últimos tres años”.

La experiencia de la empresa es un requisito que se pide para justificar la solvencia del empresario en la fase de admisión de proposiciones, pero no puede utilizarse, en nuestra opinión, como criterio de adjudicación. La experiencia no puede colocar en mejor posición a un licitador que a otro de cara a la adjudicación del contrato por el hecho de haber ejecutado correctamente otro anterior. Además, este hecho ya se ha tenido en cuenta al valorar la solvencia de los licitadores.

*Recomendamos evitar la valoración de la experiencia dentro de las propuestas técnicas de los licitadores, entendiéndolo que tal circunstancia ya es valorada para determinar la solvencia técnica y profesional de los licitadores en la fase de admisión de las proposiciones.*

### III.2. Con respecto a la firma y ejecución del contrato

Teniendo en cuenta la fecha en la que se produjo la escisión de la empresa adjudicataria y la parte de actividad traspasada, en nuestra opinión, la empresa que debió concurrir al proceso de adjudicación del contrato de gestión de servicios públicos era la sociedad beneficiaria de la escisión, por contar con los medios que la Ley exige para contratar con la Administración, medios de los que la sociedad escindida, que fue la que resultó adjudicataria del contrato, carecía en el momento de concurrir al proceso de adjudicación.

Sin embargo, el Servicio Navarro de Salud en el momento de la adjudicación y de la firma del contrato no tenía notificación de la escisión producida en la empresa Urbaser, tal y como ésta se había comprometido a efectuar de forma expresa.

Por otra parte, la información de que dispuso el Servicio Navarro de Salud en el momento de la firma del contrato puso en evidencia que los vehículos aportados no

cumplían los requisitos exigidos en cuanto a su antigüedad. En este sentido, los responsables del Servicio manifiestan que: *“El incumplimiento de la oferta empresarial en cuanto a las condiciones de los vehículos no afectaba al cumplimiento de las obligaciones o prestaciones esenciales del contrato, y por ello no autorizaba para acordar la resolución de éste en el momento inicial de formalización del mismo o en fase de ejecución, sino que obligaba a efectuar los requerimientos oportunos en orden a la subsanación de los incumplimientos detectados y a aplicar, como se hizo, las medidas de penalización del contratista expresamente previstas en la cláusula 20 del propio pliego.”*

Posteriormente, en marzo de 2001 la empresa Urbaser presentó un escrito pretendiendo regularizar la situación mediante la cesión del contrato a la nueva empresa, adjuntando documentación justificativa, petición que no fue atendida por el Servicio Navarro de Salud según manifiestan los responsables: *“debido a que las obligaciones contractuales en las que debía el cesionario subrogarse estaban siendo incumplidas y por otra parte no se cumplían los plazos legales previstos para poder efectuar tal subrogación.”* *“Con posterioridad, el inicio de un procedimiento sancionador (que se prolonga hasta el 31 de diciembre de 2001) por incumplimiento de las obligaciones contractuales y la posterior denuncia del contrato por la empresa Urbaser, S.A., motivaron la no aceptación por parte del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea de la solicitud de cesión del contrato.”*

En nuestra opinión, las actuaciones del Servicio Navarro de Salud son razonables dentro de las peculiares circunstancias que concurrieron en la firma y ejecución de este contrato. En la práctica el servicio funcionó con los medios de la empresa Servicios Socio-Sanitarios Generales, S.L., empresa del mismo grupo que Urbaser, siendo competencia de los tribunales de justicia, en su caso, decidir si este hecho tiene repercusiones jurídicas entre las partes o terceros.

Informe que se emite a propuesta del auditor D. Francisco Javier Sesma Masa, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, 3 de julio de 2002  
El Presidente,

Luis Muñoz Garde

## **Alegaciones que presenta el**

## **Departamento de Salud del Gobierno de Navarra**





## Contestación de la Cámara de Comptos a las alegaciones que presenta el Departamento de Salud del Gobierno de Navarra

Recibidas las alegaciones al “informe provisional de fiscalización sobre el expediente de contratación del transporte sanitario de la zona Estella-Azagra” éste se eleva a informe definitivo junto con las alegaciones presentadas.

Pamplona, 3 de julio de 2002

El Presidente,

Luis Muñoz Garde