



INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LA
ADJUDICACIÓN DEL SERVICIO DE
TELEASISTENCIA DOMICILIARIA EFECTUADA
POR EL DEPARTAMENTO DE BIENESTAR SOCIAL,
DEPORTE Y VIVIENDA

Julio, 1993

INDICE

I.- INTRODUCCIÓN.

II.- OBJETIVO Y ALCANCE.

III.- ANTECEDENTES.

IV.- RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE.

V.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

ANEXO 1. ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL DIRECTOR GERENTE DEL INSTITUTO NAVARRO DE BIENESTAR SOCIAL AL INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LA ADJUDICACIÓN DEL SERVICIO DE TELEASISTENCIA DOMICILIARIA.

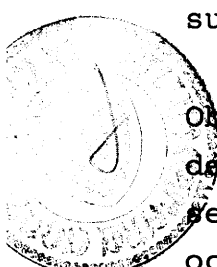
ANEXO 2. CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL DIRECTOR GERENTE DEL INSTITUTO NAVARRO DE BIENESTAR SOCIAL.

I.- INTRODUCCIÓN.

El Servicio de Teleasistencia Domiciliaria del Gobierno de Navarra (en adelante teleasistencia) se dirige, en una primera fase, a personas domiciliadas en Pamplona mayores de 65 años o menores que estén afectados por limitaciones importantes en su autonomía personal. Está previsto, no obstante, su extensión progresiva a Tudela y otras áreas de Navarra en función de su grado de aceptación.

Este servicio, que va más allá de los tradicionales sistemas orientados a solventar situaciones de emergencia, tiene como finalidad prestar a los usuarios una asistencia continuada en todos aquellos aspectos que complementan la asistencia prestada por los servicios de atención a domicilio.

Dentro de esta asistencia se incluye la respuesta a las situaciones más variadas que puedan plantearse, tales como las derivadas de soledad, enfermedad, angustia, problemas personales y familiares, pequeñas reparaciones, avisos etc...; además, por supuesto, de las derivadas de situaciones de emergencia.

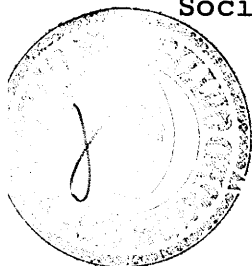


Objetivos prioritarios de la teleasistencia son romper la soledad del usuario, lo que a su vez contribuye a superar los sentimientos de indefensión, inseguridad y temor que en muchas ocasiones se manifiestan en estas personas; permitirle un mayor grado de confianza y autonomía; y en definitiva, prolongar el periodo de estancia de estas personas, cuando así lo deseen, dentro de su domicilio y entorno familiar y social.

En esencia, el sistema se compone de un teléfono especial que se encuentra en contacto con un centro de atención informatizado que, a su vez, está en comunicación con una unidad móvil que en pocos minutos puede desplazarse al domicilio del usuario que requiera el servicio. Además, cada abonado portará un medallón con el que mediante su simple presión puede establecer contacto

telefónico a distancia con el centro de atención. Establecido este contacto, mediante un sistema informatizado de base de datos se puede conocer en breves segundos los datos más relevantes del usuario que solicita el servicio, lo que facilita una mayor eficacia en la atención y respuesta al mismo.

La cantidad a pagar por el usuario por este servicio depende de los ingresos económicos de la unidad familiar. Según sean estos ingresos, se establece un cuadro de tarifas del que resulta la cuota a pagar por cada usuario y que oscilará entre el 0 y el 100% del coste del servicio. En el caso de que la tarifa a abonar por el usuario no sea del 100%, el Instituto Navarro de Bienestar Social (en adelante INBS) subvenciona la diferencia.



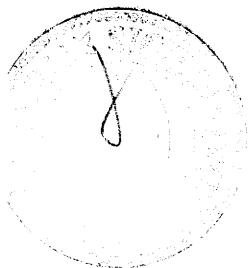
II.- OBJETIVO Y ALCANCE.

De conformidad con la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos y a petición de la Mesa del Parlamento de Navarra que en fecha 3 de mayo acordó solicitar de la Cámara de Comptos la realización de una auditoría sobre la adjudicación del Servicio de Teleasistencia domiciliaria, efectuada por el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Vivienda, hemos procedido a realizar la citada fiscalización.

Con la realización del presente trabajo pretendemos comprobar la adecuación a la normativa vigente de la adjudicación del Servicio de Teleasistencia.

Para ello, se ha revisado la copia certificada del expediente remitida por el Instituto Navarro de Bienestar Social. Dicho expediente está compuesto por mil doscientos un folios.

Agradecemos al personal del Instituto Navarro de Bienestar Social por la manera en que nos ha sido entregada la documentación, copias numeradas y con un índice, lo que nos ha facilitado nuestro trabajo de fiscalización.

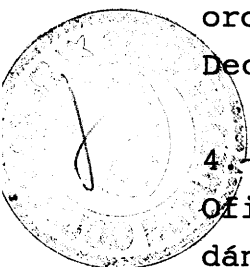


III.- ANTECEDENTES.

1.- Con fecha 2 de septiembre de 1992, el Gobierno de Navarra autoriza al Instituto Navarro de Bienestar Social la celebración de un concierto para la prestación del servicio de teleasistencia domiciliaria, por un periodo inicial de 4 años y con un gasto máximo de 367.226.674 de pesetas.

2.- Previamente, en uno de los informes de este expediente se justifica el concierto por requerirse personal especializado, las dificultades para dirigirlo si no es una entidad especializada en este tipo de asistencia, la no existencia de personal en la Administración con preparación adecuada y que este tipo de servicios no debe ser objeto de cambios frecuentes, por lo que se propone realizar un concierto.

3.- Por Resolución 9686/1992, de 10 de septiembre, el Director Gerente del INBS aprueba el Anteproyecto de Explotación y el Pliego de Cláusulas que han de regir la contratación del Servicio, ordenando la apertura del procedimiento de adjudicación del concierto mediante el sistema de concurso público, método ordinario de adjudicación, según señala el artículo 15 del Decreto Foral 120/1992.

 4.- La publicación de la convocatoria de concurso en el Boletín Oficial de Navarra tiene lugar el 18 de septiembre de 1992, dándose un plazo de 21 días hábiles para la presentación de ofertas. De las ocho proposiciones presentadas siete corresponden a empresas privadas: Proasisna S.L., Tesenor S.A., Quavitae S.A., Cotesa, Eulen S.A., Namun S.A.L. y Gesegur; y la octava a la Cruz Roja Española-Asamblea de Navarra.

5.- La Mesa de Contratación se constituye el 16 de octubre de 1992, procediéndose con esa fecha a la apertura de los sobres de documentación técnica y personal. Tras conceder un plazo de tres días hábiles para subsanar diversos errores materiales apreciados

en siete de las ocho proposiciones presentadas, la Mesa procede a admitir todas las ofertas salvo una que es rechazada "por carecer de poder suficiente para presentar la documentación y oferta al concurso y no haber depositado la fianza provisional".

6.- Con fecha 22 de octubre de 1992 se reúne de nuevo la Mesa de Contratación al objeto de proceder a la apertura de los sobres con la documentación económica.

7.- Antes de realizar la adjudicación definitiva se visitaron las empresas para conocer su organización y funcionamiento. En dichas visitas participaron el Subdirector de Administración y Recursos del Instituto Navarro de Bienestar Social para valorar la parte asistencial y personal de la Dirección General de Organización y Sistemas de Información y del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones para valorar los aspectos organizativos e informáticos.

Los dos informes presentados coinciden en valorar como oferta más completa la de la empresa QUAVITAE, S.A.

8.- Por Resolución 344/1993, de 3 de febrero, el Director Gerente del INBS adjudica el concierto para la gestión del Servicio de Teleasistencia Domiciliaria a la empresa Quavita S.A. en las siguientes cantidades:

- Terminal con una alarma 7.416 pesetas/mes (IVA incluido). La segunda y sucesivas alarmas para la misma terminal 2.818 pesetas/mes (IVA incluido).

Tras diversas consultas efectuadas por el INBS al Departamento de Hacienda con motivo de la aprobación de la nueva ley del IVA, se concluyó que el tipo de IVA aplicable es el reducido por lo que los importes quedan definitivamente en 6.837 ptas. y 2.598 ptas., respectivamente.

A partir de los mil abonados se obtiene un descuento del 7,7% sobre ambos importes. Asimismo se garantiza al adjudicatario

un cobro mínimo correspondiente a 200 servicios.

- Conexión por cada una de las mil primeras terminales 30.000 ptas. que se pagarán de forma única e irrepetible.

Como en el caso anterior, la aplicación del tipo de IVA reducido disminuye este importe a 27.652 ptas.

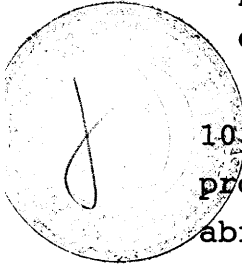
9.- El coste real para la Administración viene dado por la aportación en concepto de conexión, más la parte del coste mensual que subvenciona a los usuarios, en función de sus ingresos.

Así, esta subvención es del:

- cien por cien para ingresos mensuales menores de 65.000 ptas. ó 76.500, si son dos los miembros de la unidad familiar.

- sesenta por cien o setenta y tres por cien para ingresos comprendidos entre 122.501 ptas. y 134.000, según sean uno o dos los miembros de la unidad familiar.

- No hay subvenciones si los ingresos son mayores de 157.000 ptas. cuando es un miembro o 168.500, si son dos los miembros de la unidad familiar.

 10.- El correspondiente contrato, por un periodo de tres años prorrogable hasta un plazo máximo de 10, se formaliza el 15 de abril de 1993, estando previsto el inicio de la prestación del servicio a partir de junio de 1993.

IV.- RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE.

La normativa relacionada con los servicios sociales tiene como marco de referencia obligado la Ley Foral 14/1983, de 30 de marzo, reguladora de los Servicios Sociales de Navarra, que establece los principios generales de actuación de la Administración de la Comunidad Foral en esta materia.

El Concierto formalizado entre el INBS y la empresa Quavitae S.A. para la gestión del servicio de teleasistencia domiciliaria puede identificarse con la figura del concierto en materia de servicios sociales, regulada en la Ley Foral 20/1985, de 25 de octubre.

El régimen jurídico aplicable a este tipo de conciertos viene delimitado, básicamente, por la regulación contenida en la citada Ley Foral de Concursos en materia de Servicios Sociales y en el Decreto Foral 120/1992, de 23 de marzo, que la desarrolla estableciendo un cauce procedimental de actuación para la adjudicación de este tipo de conciertos. Este procedimiento presenta importantes semejanzas con el previsto para la adjudicación de los contratos de gestión de servicios públicos en la Ley Foral 13/1986 de Contratos.

Rige, asimismo, la Ley Foral 9/1990, de 13 de noviembre, de autorizaciones, inspecciones y sanciones aplicables a este tipo de servicios, y el Decreto Foral 209/1991, de 23 de mayo, que la desarrolla. Mediante esta regulación, la Administración pretende garantizar unos niveles de calidad, y unas condiciones y requisitos mínimos de funcionamiento de estos servicios que salvaguarden su adecuada prestación.

Como aspecto específico en esta materia, debemos señalar que la Ley Foral 14/1983, de 30 de marzo, de Servicios Sociales de Navarra, en su artículo 4º establece que:

"El ejercicio de las medidas tanto jurídicas como administrativas que aporten y garanticen

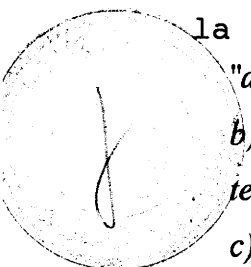
la aplicación de la presente Ley, corresponden básicamente a las administraciones públicas de Navarra, tales como:

- a) El Gobierno de Navarra.*
- b) Los Ayuntamientos.*

Asimismo las Fundaciones, Asociaciones, Entidades e Instituciones privadas de asistencia social, inscritas en el Registro de la Dependencia Administrativa Foral correspondiente, podrán tener la consideración de asociados o colaboradoras.."

y en el artículo 7 que "podrán tener la consideración de entidades asociadas, aquellas que sin ánimo de lucro se adecúen a las normas y programación de la Administración, sometiendo sus programas y presupuestos económicos y de calidad en el trabajo social, al control de las Administraciones públicas".

Igualmente, la Ley Foral 20/1985, de 25 de octubre, de Conciertos en Materia de Servicios Sociales, así como el Decreto Foral 120/1992, de 23 de marzo, que desarrolla dicha ley, establecen que "las Administraciones Públicas de Navarra podrán establecer conciertos con entidades públicas y privadas, titulares de Centros o Servicios, siempre que se consideren necesarios para complementar las actividades o servicios en materia de Servicios Sociales que sean de su responsabilidad", y señalan las siguientes prioridades en cuanto a la elección de Centros o Servicios:

- 
- "a) Centros o Servicios de Entidades o Instituciones del sector público.*
 - b) Centros o Servicios de Entidades o Instituciones privadas de Servicios Sociales que tengan la calificación de asociados.*
 - c) Centros o Servicios de Entidades o Instituciones privadas de Servicios Sociales".*

Como se desprende de esta normativa se han previsto las formas de satisfacer las diferentes necesidades, en materia de servicios sociales, estableciéndose las prioridades a la hora de elegir el tipo de centro. Sin embargo, se constata la ausencia del pronunciamiento normativo necesario que, definiendo los criterios y procedimiento del sistema de selección de centros, garantice la efectividad de las prioridades establecidas en la ley.

V.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Como consecuencia del trabajo realizado por esta Cámara de Comptos, llegamos a las siguientes conclusiones:

- La tramitación del expediente de contratación y adjudicación del contrato fiscalizado se han ajustado a la normativa vigente, sin que hayamos encontrado excepciones significativas al cumplimiento del principio de legalidad en la materia.

El expediente de contratación, por otra parte, puede considerarse completo y se encuentra correctamente ordenado y documentado.

- Se ha optado por seleccionar a la entidad prestadora del servicio mediante concurso público, sin que conste documentación relativa al estudio y análisis de la posibilidad legalmente prioritaria, a nuestro juicio, de concertarlo con entidades sin ánimo de lucro.

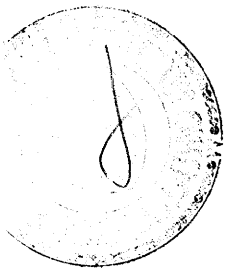
A este respecto, señalamos que la Cruz Roja Española, institución humanitaria de interés público, tiene suscrito un Convenio de Colaboración con el Gobierno de Navarra, fechado el 26 de junio de 1992, en el que prevé el establecimiento de protocolos, entre otras áreas, en la de servicios sociales.

- Desde un punto de vista económico, el coste real para la Administración depende de:

- la aceptación por el usuario y, por tanto, del número de personas acogidas.

- de la renta de los usuarios, ya que la aportación de la Administración se establece en función de dicha renta.

En el caso actual, hay varios aspectos que inciden en la gestión económica de este servicio:



- aunque la ley permite 10 años, el plazo establecido en 3 posibilita, en ese momento, modificar las condiciones del concierto.
- el descuento que se aplica a partir de los mil abonados.
- la ampliación del servicio a otras zonas de Navarra.

Por todo ello, recomendamos:

** Dado el carácter novedoso del servicio de teleasistencia y la importancia que sus primeros resultados han de tener en su posterior implantación, realizar un exhaustivo control del mismo, tanto a nivel asistencial, como económico.*

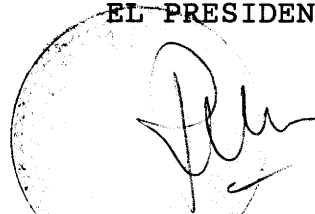
De esta manera se dispondrá, además, de la información precisa para la renovación o modificación del concierto al terminar los tres años de la actual adjudicación.

** Completar la normativa definiendo el alcance y la forma en que deben materializarse las prioridades actualmente previstas.*

** Analizar todas las posibilidades existentes de prestación de un servicio social, valorando las ventajas e inconvenientes de cada una antes de tomar la decisión de establecer un concierto en esta materia.*

Pamplona, 5 de julio de 1993.

EL PRESIDENTE,



Fco. Javier Tuñón San Martín

ANEXO 1

**ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL DIRECTOR GERENTE DEL
INSTITUTO NAVARRO DE BIENESTAR SOCIAL AL INFORME DE
FISCALIZACIÓN SOBRE LA ADJUDICACIÓN DEL SERVICIO DE
TELEASISTENCIA DOMICILIARIA.**

Recibido el Informe Provisional elaborado por la Cámara de Comptos sobre la fiscalización de la adjudicación del Servicio de Teleasistencia Domiciliaria efectuada por el Instituto Navarro de Bienestar Social, y analizado el contenido del mismo, se formulan las siguientes

ALEGACIONES

Primera. La adopción del Concurso Público como forma de adjudicación del Servicio de Teleasistencia Domiciliaria responde, en primer lugar a la estricta aplicación de la legalidad vigente, y por otra parte, a la posibilidad de encontrar soluciones satisfactorias ante un tipo de servicio novedoso.

Por definición, en el concurso, la adjudicación recaerá en el oferente que, en su conjunto, haga la proposición más ventajosa, sin atender exclusivamente al valor económico de la misma.

Por tanto, partiendo de que la convocatoria estaba dirigida a todo tipo de entidades, sin hacer ninguna restricción sobre la naturaleza mercantil o no mercantil de los posibles concursantes, la actuación del Instituto Navarro de Bienestar Social está plenamente justificada en orden a la obtención del mejor servicio posible, sin prejuzgar la bondad de la oferta en razón de la naturaleza del oferente, sino dando primacía al objeto del Concurso, y permitiendo en un solo procedimiento analizar todas las soluciones ofertadas.

Segunda. Parece oportuno recalcar que Cruz Roja Española se presentó al Concurso y que habiéndosele ofrecido, conforme a la normativa aplicable, un plazo para subsanar las deficiencias de su oferta, no se produjo la debida cumplimentación, por lo que el hecho de su proposición no fuera objeto de estudio y análisis para llegar al oportuno Concurso, si hubiera resultado

asistencial y técnicamente la más ventajosa, es imputable a la propia entidad.

Pamplona, 1 de julio de 1993

EL DIRECTOR GERENTE,

Javier Beruete Sarasqueta



ANEXO 2

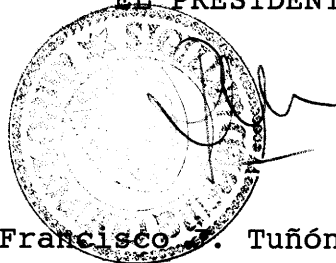
**CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES
PRESENTADAS POR EL DIRECTOR GERENTE DEL
INSTITUTO NAVARRO DE BIENESTAR SOCIAL.**

Examinadas las alegaciones formuladas por el Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social, esta Presidencia resuelve elevar a definitivo el Informe de Fiscalización Provisional sobre la adjudicación del Servicio de Teleasistencia Domiciliaria, con las siguientes puntualizaciones:

- 1ª Se admite como precio de conexión de cada terminal el señalado por el Instituto Navarro de Bienestar Social, por lo que se modifica el Informe Provisional en este concreto aspecto y, a su vez, se elimina la alegación correspondiente.
- 2ª Esta Cámara de Comptos no se cuestiona la inadmisión de la oferta presentada por Cruz Roja Española en el procedimiento de concurso al que concurrió; únicamente hacemos referencia a la garantía del sistema de prioridades que la legislación foral establece en materia de servicios sociales, formulando las conclusiones y recomendaciones pertinentes, que no resultan enervadas -a juicio de esta Presidencia- con lo alegado por el organismo auditado.

Pamplona, a 5 de julio de 1993

EL PRESIDENTE,



Francisco J. Tuñón San Martín