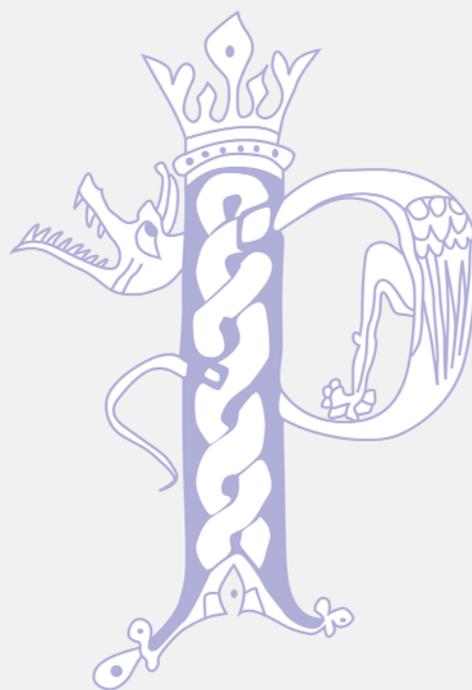




Los servicios de atención residencial y diurna en el ámbito de la dependencia en Navarra 2008-2012



Mayo de 2013



CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBERA



ÍNDICE

PÁGINA

I. INTRODUCCIÓN	3
II. LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN RESIDENCIAL Y DIURNA EN EL ÁMBITO DE LA DEPENDENCIA EN NAVARRA	5
II.1. Marco normativo básico de los servicios de atención residencial y diurna en el ámbito de la dependencia.....	5
II.2. Descripción de los servicios de atención residencial y diurna existentes.....	8
III. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES.....	14
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	16
IV.1. Evolución de los servicios de atención residencial y diurna (2008-2012).....	16
IV.2. Evolución del gasto público destinado a servicios de atención residencial y diurna (2008-2012).....	18
IV.3. Análisis de la gestión de los contratos para prestar servicios de atención residencial y diurna.....	19
IV.4. Estimación del gasto público por plaza en el ámbito público.....	23
V. ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN RESIDENCIAL Y DIURNA EN EL ÁMBITO DE LA DEPENDENCIA EN NAVARRA	25
V.1. Evolución de los servicios de atención residencial y diurna en Navarra (2008-2012).....	25
V.2. Evolución del gasto público destinado a servicios de atención residencial y diurna (2008-2012).....	28
V.3. Análisis de la gestión de los contratos destinados a prestar servicios de atención residencial y diurna.....	29
V.4. Estimación del gasto por plaza en el ámbito público.....	38
ANEXOS.....	41
Anexo I. Nivel menor y mayor recomendado de recursos en programa Concerdep.....	43
Anexo II. Módulos 2012 por centro de tercera edad contratado en el ámbito de la dependencia.....	46
Anexo III. Relación de contratos de discapacidad vigentes en 2012.....	47
Anexo IV. Relación de contratos de enfermedad mental vigentes en 2012.....	48





I. Introducción

La Cámara de Comptosía aprobó por iniciativa propia la realización de un informe de fiscalización sobre los servicios de atención residencial y diurna existentes en Navarra en el ámbito de la dependencia, incluyendo este trabajo en su programa anual de fiscalización de 2012.

Se han considerado servicios de atención residencial y diurna los así establecidos por la normativa aplicable sobre dependencia estatal y foral, que se citará en el próximo epígrafe de este informe, que son:

- *Servicios de atención residencial*: servicio que se desarrolla en centros o en su caso en familias, que pasan a ser residencia efectiva de la persona, bien temporalmente, bien a largo plazo, ofreciendo alojamiento, manutención y otras actividades especializadas de habilitación o rehabilitación, atendiendo a las características de la persona atendida.

Se componen de residencias, pisos funcionales, pisos tutelados, pisos supervisados, residencia-hogar, plazas de emergencia y plazas para el respiro familiar.

- *Servicios de atención diurna*: servicio que se desarrolla en centros residenciales o centros de actividad (ocupacional, habilitación, rehabilitación e intervenciones específicas), que en horario continuo abarca una parte sustancial del día pero no supone ingreso residencial.

Forman parte de estos servicios los centros de día y los Centros de Rehabilitación Psicosocial (CRPS).

Además, existían 11 conciertos previos a la aprobación de la normativa sobre dependencia en los que se contrataban plazas residenciales y de centro de día, que siguieron vigentes tras la entrada en vigor de estas leyes.

El trabajo lo ha realizado un equipo integrado por dos técnicos de auditoría y una auditora, comenzando en noviembre de 2012 y finalizando en marzo de 2013, con la colaboración de los servicios jurídicos, informáticos y administrativos de la Cámara.

El informe se ha estructurado en cuatro epígrafes además de esta introducción. En el segundo se describen los servicios de atención residencial y diurna existentes en el ámbito de la dependencia en Navarra y su normativa básica; en el tercero se presentan los objetivos, alcance y limitaciones del informe; en el cuarto, se exponen las conclusiones y recomendaciones alcanzadas, y en el quinto, se describe de forma más amplia el trabajo realizado.





Agradecemos al personal de la Agencia Navarra para la Autonomía de las Personas (ANAP) y del Servicio de Planificación, Calidad e Inspección de la Dirección General de Política Social y Consumo del Departamento de Políticas Sociales la colaboración prestada en la realización de este trabajo.





II. Los servicios de atención residencial y diurna en el ámbito de la dependencia en Navarra

II.1. Marco normativo básico de los servicios de atención residencial y diurna en el ámbito de la dependencia

La Ley estatal 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (Ley de la Dependencia de aquí en adelante) fue aprobada el 14 de diciembre de 2006. En ella se especificaba que las personas en situación de dependencia tienen derecho, con independencia de donde residan, a acceder, en condiciones de igualdad, a las prestaciones y servicios previstos en el artículo 15 de la propia ley, dividiendo el ámbito de la dependencia en las áreas de tercera edad, discapacidad y enfermedad mental.

El artículo 16 de esta ley continúa enunciando que estas prestaciones y servicios se deben integrar en la Red de Servicios Sociales de las respectivas Comunidades Autónomas, en el ámbito de las competencias que éstas tengan asumidas. Así, la red de centros estaría formada por los centros públicos, los centros de referencia estatal para la promoción de la autonomía personal y para la atención y cuidado de situaciones de dependencia y por los centros privados concertados debidamente acreditados.

Esta ley establece además el procedimiento de acceso a dichas prestaciones y servicios, que se inicia a instancia de la persona que pueda estar afectada por algún grado de dependencia. La valoración se realiza directamente por las Administraciones Públicas sin que pueda ser objeto de delegación, contratación o concierto con entidades privadas según los criterios y procedimientos aprobados por el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

La situación de dependencia del solicitante se clasifica, según esta ley, en grados que se dividen en dos niveles en función de la autonomía de las personas y de la intensidad del cuidado requerida. Estos grados son:

- Grado I o Dependencia Moderada: si se precisa ayuda para realizar actividades básicas de la vida diaria al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente para su autonomía personal.
- Grado II o Dependencia Severa: si la ayuda se necesita para las actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día o se precisa apoyo extenso para la autonomía personal.
- Grado III o Gran Dependencia: si para realizar las actividades básicas de la vida diaria precisa ayuda varias veces al día y necesita apoyo continuo para su autonomía personal.





El procedimiento para acceder a las prestaciones comienza con la valoración del posible dependiente. Tras reconocer la situación de dependencia, en función del grado o nivel reconocido, se establece un Programa Individual de Atención (PIA), en el que se determinan las modalidades de intervención más adecuadas para el solicitante, indicando las posibles alternativas de prestación a las que se puede acceder junto a los recursos económicos que implicarían.

El PIA se remite al solicitante que elige la opción que considera más adecuada y se lo comunica a la Administración que gestiona la concesión de la prestación seleccionada.

Una vez elaborado el PIA, se procede a realizar la valoración económica que permitirá determinar la cantidad que el usuario de la prestación deberá abonar a la administración.

Transcurridos cinco días desde la publicación de la ley estatal, se publica la Ley Foral 15/2006 de Servicios Sociales en Navarra cuyo objeto fundamental es conseguir el bienestar social de la población navarra, garantizando el derecho universal de acceso a los servicios sociales, configurando un sistema que garantice que los servicios prestados aseguren la autonomía, dignidad y calidad de vida de las personas.

En esta normativa foral se establece que se aprobará la Cartera de Servicios Sociales con las prestaciones del sistema público. Esta cartera fue aprobada por el Decreto Foral 69/2008 e incluye tanto las prestaciones garantizadas (aquellas exigibles como derecho subjetivo) como las no garantizadas (aquellas exigibles solamente si existe disponibilidad presupuestaria) para las distintas áreas que son:

Área	Nº prestaciones garantizadas	Nº prestaciones no garantizadas
Atención primaria	10	--
Atención a la dependencia	25	--
Atención a personas mayores	5	17
Atención a personas con discapacidad	8	14
Atención a personas con enfermedad mental	9	8
Atención a personas en situación de exclusión social o en riesgo	11	6
Atención al menor	15	5
Atención a personas víctimas de violencia de género	6	--

Como se observa, la Ley Foral de Servicios Sociales abarca un espectro más amplio que el de la dependencia, ya que ésta es tan solo una de las áreas en las que se establecen prestaciones a las que puede acceder el ciudadano, si bien la discapacidad y la salud mental también están incluidas en el ámbito de la dependencia estatal. En esta comparación, también hay que tener en cuenta que algunas prestaciones del cuadro anterior son desarrollo de las generales contempladas en la Ley de la Dependencia estatal.





Además de la anterior normativa, existe la siguiente relacionada de forma directa con los servicios de atención residencial y diurna en el ámbito de la dependencia:

- Decreto Foral 209/1991, de 23 de mayo, por el que se desarrolla la Ley Foral 9/1990 de 13 de noviembre, sobre el régimen de autorizaciones, infracciones y sanciones en materia de servicios sociales.

- Ley Foral 17/2000, de 29 de diciembre, reguladora de la aportación económica de los usuarios a la financiación de los servicios por estancia en centros para la tercera edad.

- Orden Foral 336/2009, de 12 de noviembre, por la que se regula el acceso a los servicios de ingresos temporales destinados a la atención de personas mayores dependientes, personas con discapacidad y personas con enfermedad mental en la Comunidad Foral de Navarra.

- Orden Foral 3/2010, de 14 de enero, por la que se regula el procedimiento y el baremo de valoración de la situación familiar para el acceso a plazas residenciales destinadas a la atención de personas mayores, de personas con discapacidad, de personas con enfermedad mental y de personas en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo.

- Orden Foral 339/2010, de 8 de noviembre, por la que se aprueba el Plan Integral de Atención a personas con discapacidad para los años comprendidos entre 2010 y 2013.

- Ley Foral 1/2011, de 15 de febrero, por la que se establece el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y regulan la organización, funciones y régimen del personal que configura los equipos y el órgano de valoración de la situación de dependencia en Navarra.

- El Decreto-Ley Foral 1/2011, de 6 de octubre, por el que se aprueban diversas medidas para el cumplimiento del objetivo de déficit y se modifica el Decreto Foral 69/2008 derogando la actualización anual conforme al Índice de Precios al Consumo de Navarra, las prestaciones económicas recogidas en la Cartera de Servicios Sociales de Ámbito General y declarando la incompatibilidad entre sí de las prestaciones recogidas en la citada Cartera de Servicios Sociales en el área de atención a la dependencia.

- Acuerdo de 24 de noviembre de 2011, del Consejo de Gobierno de la Agencia Navarra para la Dependencia, por el que se actualizan las tarifas de los servicios gestionados directa o indirectamente por este organismo autónomo.

- Orden Foral 174/2012, de 19 de abril, de la Consejera de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud, por la que se clasifican el "Servicio de Centro de Día para Personas Mayores" y el "Servicio Rural de Atención Diurna para Per-





sonas Mayores”, y se contemplan como nuevos servicios por no poder asimilarlos a ninguno de los establecidos en el Anexo del Decreto Foral 209/1991, de 23 de mayo, sobre el régimen de autorizaciones, infracciones y sanciones en materia de Servicios Sociales.

- Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 que implica la suspensión de la aplicación de determinados preceptos de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia.

- Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

- Orden Foral 62/2013, de 18 enero, del Consejero de Políticas Sociales, por la que se establece el régimen de compatibilidad entre diversas prestaciones y servicios en el área de atención a la dependencia y se regulan las ayudas económicas para la permanencia en el domicilio de las personas dependientes y apoyo a las personas cuidadoras de éstas.

II.2. Descripción de los servicios de atención residencial y diurna existentes

Si en la valoración de la dependencia se determina que el solicitante precisa cuidados y asistencia a diario (tanto en el ámbito de mayores, como en el de personas con discapacidad o enfermedad mental) en el PIA se ofrece la alternativa de recibirlos de dos formas diferentes:

- En el propio domicilio por un cuidador contratado o algún familiar según la Orden Foral 62/2013, de 18 enero, del Consejero de Políticas Sociales, por la que se establece el régimen de compatibilidad entre diversas prestaciones y servicios en el área de atención a la dependencia y se regulan las ayudas económicas para la permanencia en el domicilio de las personas dependientes y apoyo a las personas cuidadoras de éstas.

- En un centro público gestionado con medios propios o ajenos mediante contratos, o en un centro privado a través de conciertos con las prestaciones de centro de día, estancia diurna, estancia nocturna, ingresos temporales o atención residencial.

Si el beneficiario de la prestación opta por recibir la atención en un centro público o concertado, pero no existe una plaza disponible en ese momento, puede ocupar una plaza privada hasta que se le pueda proporcionar una plaza en un centro público o concertado. Para poder pagar la cantidad asociada a esta plaza privada (que puede ser o no superior a la tarifa por plaza concertada o contratada) la persona percibe una ayuda denominada Prestación Vinculada al Servicio (PVS), ayuda regulada por la Orden Foral 210/2009 de 1 de junio.





El número de personas que se ha acogido a la PVS y al cuidado en el entorno familiar durante el año en el periodo 2008-2012 es el siguiente:

	2008	2009	2010	2011	2012	% Variación 2012/2008
Prestación vinculada al servicio (PVS)	974	1.498	1.563	1.505	1.522	56
Ayudas entorno familiar y de mínimos	8.071	7.939	6.962	7.200	7.336	-9

El importe de la PVS asignada a cada usuario se actualiza según la normativa que se va aprobando y se encuadra dentro de unos niveles máximos y mínimos. A principios de 2012 estos importes venían establecidos en la Orden Foral 82/2011 y eran:

	Plazas residenciales (euros/mes)		Centro día (euros/mes)	
	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo
Gran dependencia nivel II	1.744	334	898	334
Gran dependencia nivel I	1.744	250	898	250
Dependencia severa nivel II	1.744	185	898	185
Dependencia severa nivel I	835	160	898	160
Dependencia moderada II	807	120	300	120

En julio de 2012 se aprueba el Real Decreto Ley 20/2012 de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que modifica la Ley de la Dependencia estableciendo una nueva estructura en la clasificación del nivel de dependencia únicamente en grados, minorando la aportación del Estado para la financiación del nivel mínimo de protección y minorando las prestaciones. Esto provoca que estas cantidades disminuyan y así se aprueba por la Orden Foral 732/2012, aplicable a las situaciones de dependencia reconocidas a partir de julio de 2012 surtiendo efectos desde el 1 de enero de 2013, que fija estas cantidades en:

	Plazas residenciales (euros/mes)		Centro día (euros/mes)	
	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo
Gran dependencia	1.482	250	763	250
Dependencia severa	1.053	161	763	161
Dependencia moderada	807	--	--	--

El importe correspondiente a cada usuario se obtiene teniendo en cuenta la diferencia entre la aportación de la persona usuaria, calculada según su capacidad económica, y el importe del servicio que va a recibir.



A 31 de diciembre de 2012 la distribución de las PVS por zonas básicas de servicios sociales determinadas por la normativa foral¹, teniendo en cuenta además las existentes fuera de Navarra, es:

	% Zona 1	% Zona 2	% Zona 3	% Zona 4	% Zona 5	% Zona 6	% Fuera Navarra	% Total
Tercera edad	6,7	10,8	42,3	11,4	12,5	16,3	--	100
Discapacidad	23	--	47,8	2,7	0,9	4,4	21,2	100
Enfermedad mental	23,7	--	45,8	3,4	--	--	27,1	100

Como se observa, en el caso de los usuarios de tercera edad no existen desplazados fuera de Navarra mientras que en el área de discapacidad y en la de enfermedad mental el 21 por ciento y el 27 por ciento de los beneficiarios respectivamente lo están. Además, se aprecia que la mayoría de las PVS están concedidas para la zona de Pamplona y comarca.

En el caso de las ayudas para mantener en el domicilio a la persona dependiente ocurre algo similar. Existían unos importes máximos y mínimos previos a la aprobación del Real Decreto Ley citado que son modificados tras el mismo que son los que se muestran a continuación:

	Importes previos al RDL 20/2012 (euros/mes)		Importes posteriores al RDL 20/2012 (euros/mes)	
	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo
Gran dependencia nivel II	543	311	543	311
Gran dependencia nivel I	543	249	543	249
Gran dependencia	-	-	543	249
Dependencia severa nivel II	407	202	407	202
Dependencia severa nivel I	407	180	407	180
Dependencia severa	-	-	407	180
Dependencia moderada II	180	60	180	60

Añadido a lo anterior, y en el ámbito de la Ley Foral de Servicios Sociales, tal y como se ha citado en la introducción de este informe, se han mantenido 11 conciertos con centros privados en el área de tercera edad que seguían vigentes antes y después de la aprobación de la Ley de la Dependencia con sus condiciones y financiación específicas.

¹ Zona 1: área Noroeste; zona 2: área Noreste; zona 3: área Pamplona y comarca; zona 4: área Estella; zona 5: área Tafalla y zona 6: área Tudela.





En definitiva, a 31 de diciembre de 2012 en Navarra, el resumen de los contratos, centros propios y número de plazas de los servicios de atención residencial y diurna es:

	Centros propios 100%	Nº contratos con centros ajenos	Nº contratos para atención en centros propios	Número plazas			Total
				Públicas		Concertadas	
				100%	Centro propio gestión contratada		
Tercera edad: conciertos tras Ley Dependencia	2	41	--	Residencia: 261 Centro día: 15		Residencia: 1.170	Residencia: 1.989 Centro día: 110
Tercera edad: conciertos previos Ley Dependencia	--	11	--			Residencia: 556 Centro día: 95	
Discapacidad	2	6	6	Residencia: 80 Piso funcional: 11	Residencia: 330 Centro día: 88 Piso funcional: 44 Plaza emergencia: 3	Residencia: 70 Centro día: 141 Piso funcional: 43 Plaza emergencia: 2 Respiro familiar: 7	Residencia: 480 Centro día: 229 Piso funcional: 98 Plaza emerg.: 5 Respiro famil.: 7
Enfermedad mental	--	7	1		Residencia: 25 Centro día: 30 CRPS: 35 Plaza emergencia: 1	Residencia: 82 Centro día: 105 CRPS: 130 Piso tutelado: 18	Residencia: 107 Centro día: 135 CRPS: 165 Piso tutelado: 18 Plaza emerg.: 1

El gasto que ha supuesto (en euros) para el Gobierno de Navarra en los últimos cinco años la gestión propia y contratada de los servicios de atención residencial y diurna, así como las PVS y las ayudas al cuidado en el domicilio ha sido el siguiente:

	2008	2009	2010	2011	2012	% Var. 12/08	% Var. 12/11
Gestión de centros de 3ª edad ⁽¹⁾	20.119.053	23.779.648	37.555.101	40.467.203	39.677.087	97	-2
Gestión de centros de discapacidad	23.372.783	25.264.589	25.884.250	27.371.912	27.797.441	19	2
Gestión de centros de enferm. mental	3.385.078	3.581.760	3.516.077	3.734.047	4.564.410	35	22
Centros propios (1)	15.952.453	15.248.925	14.798.328	14.065.416	13.087.405	-18	-7
PVS	6.787.057	12.576.803	9.991.486	11.001.695	11.101.009	64	1
Ayudas asistencia en domicilio y de mínimos	34.832.713	35.436.704	30.540.436	31.389.885	22.810.127	-35	-27
Total	104.449.137	115.888.429	122.286.678	128.030.158	119.037.479	14	-7

(1) La cifra incluye el gasto destinado a mantener a usuarios anteriores no valorados como dependientes con derecho a recurso residencial.

Como se puede observar, en los últimos cinco años el gasto total en este tipo de servicios ha aumentado un 15 por ciento, si bien la variación en 2012 respecto a 2011 presenta un signo contrario descendiendo un siete por ciento.

El comportamiento del gasto por tipo de centro difiere. Así, en el caso de los centros propios y de las ayudas a la asistencia en domicilio los porcentajes de variación en el periodo son negativos, con una bajada respectiva del 18 y del 35 por ciento. En el resto de casos, el gasto ha aumentado en cifras significativas como es el caso de la gestión de centros de tercera edad y enfermedad mental o las PVS.





Para hacer frente a estos gastos, la Ley de la Dependencia establece que la financiación debe ser la suficiente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que correspondan a las Administraciones Públicas competentes y que éstas se determinarán anualmente en los presupuestos, distinguiéndose las siguientes fuentes:

- Nivel mínimo de protección (a cargo del Estado)

Los recursos económicos de este nivel serán fijados anualmente en la Ley de Presupuestos así como su forma de abono a las comunidades autónomas. Cubre los servicios sociales especificados en el catálogo estatal. La efectividad del derecho a las prestaciones incluidas en la Ley se ejercitará gradualmente según un calendario establecido en la Disposición Final primera que fue modificado según la normativa citada anteriormente.

- Nivel convenido (copago Estado-Comunidades Autónomas)

Se establece que se formalizarán Convenios para incrementar el nivel mínimo de protección anterior y que por Real Decreto se aprobarán los criterios para determinar la intensidad de protección de cada uno de los servicios previstos en el catálogo estatal y su compatibilidad.

Los convenios, que podrán ser anuales o plurianuales, recogerán criterios de reparto, teniendo en cuenta la población dependiente, la dispersión geográfica, la insularidad, emigrantes retornados y otros factores y podrán ser revisados por las partes.

La aportación de la comunidad autónoma será para cada año, al menos igual que la del Estado, tanto en el nivel mínimo de protección como en el nivel convenido. En el caso de Navarra, la ley preveía que la financiación de los servicios y prestaciones en Navarra que le corresponda al Estado se debe tener en cuenta en el cálculo de la aportación de Navarra, de conformidad con el Convenio Económico.

El resultado es que Navarra minorará la aportación que realiza al Estado en el importe que corresponda al nivel mínimo garantizado y determinado por la normativa estatal por cada beneficiario residente en la Comunidad, según su nivel de dependencia.

- Nivel autonómico (a cargo de la comunidad autónoma)

Las Comunidades Autónomas pueden definir, con cargo a sus presupuestos, niveles de protección adicionales al fijado por el Estado.

- Copago del usuario

La Ley de la Dependencia establece que la capacidad económica del beneficiario (determinada en función de la renta y patrimonio) se tendrá en cuenta pa-





ra fijar la participación del beneficiario en el coste de los servicios y para la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas.

Por último, señalar que a la fecha de redacción de este informe, según la información proporcionada por la ANAP, la demanda actual de estos servicios es la siguiente:

- Tercera edad: seis personas en lista de espera para una plaza residencial.
- Discapacidad: 38 personas en lista de espera para una plaza en un piso tutelado o en piso funcional, 21 para una plaza residencial, además de dos personas para atención diurna.
- Enfermedad mental: 37 personas en lista de espera para un piso tutelado, 30 para una plaza en una residencia-hogar, 23 para una plaza de atención residencial, 21 personas para una plaza en un CRPS y dos para plazas en pisos supervisados.

Añadido a lo anterior, habría que tener en cuenta que las PVS son concedidas a la espera de una plaza pública concertada, por lo que sus usuarios también podrían ser considerados demandantes de servicios, si bien ya están recibiendo la prestación correspondiente.



III. Objetivos, alcance y limitaciones

Los objetivos perseguidos con la emisión de este informe son:

- Analizar la evolución de los servicios de atención residencial y diurna contratados y propios en el ámbito de la dependencia en el periodo 2008-2012.
- Analizar el gasto público destinado a contratos y recursos propios para prestar los servicios de atención residencial y diurna en el ámbito de la dependencia en los años comprendidos entre 2008 y 2012.
- Revisar la gestión de los fondos públicos destinados a contratos para prestar este tipo de servicios en el ámbito de la dependencia.
- Estimar el gasto por plaza en los centros propios con gestión directa y compararlo con las tarifas que se están abonando a los centros privados por prestaciones similares.

Para efectuar el trabajo se ha utilizado la siguiente información:

- Normativa que regula la dependencia estatal y foral
- Gasto público destinado a prestar servicios residenciales en el ámbito de la dependencia en el periodo 2008-2012.
- Recursos existentes para prestar estos servicios en ese periodo.
- Para describir el resto de prestaciones alternativas a los servicios residenciales se ha utilizado la evolución del gasto público en el periodo considerado y la estadística del número de beneficiarios de las mismas.
- En el análisis de la gestión de los fondos públicos de conciertos y contratos, se ha seleccionado una muestra de éstos compuesta por:

a) Seis contratos de tercera edad, cinco de los cuales se celebraron en el ámbito de la dependencia y uno formalizado al amparo de la anterior normativa, que suponen un 18 por ciento del gasto total en gestión de centros de este tipo.

b) Cinco contratos de discapacidad, dos de los cuales se formalizaron con centros privados y tres celebrados para prestar servicios en centros propios, cuyo gasto es un 61 por ciento del total en gestión de centros de estas características.

c) Cuatro contratos de enfermedad mental, de los cuales tres se celebraron con centros privados, y el otro se estableció para prestar servicios en un centro propio. Estos contratos alcanzan el 64 por ciento del gasto total dedicado a la gestión de estos centros.

El porcentaje revisado del gasto es menor en el caso del ámbito de la tercera edad dado que el número de contratos existentes es mayor y las condiciones en las que se celebraron, como se explica en el apartado V.3.1. de este informe,





fue común a todos ellos, por lo que no se estimó oportuno revisar un número mayor.

El trabajo se ha ejecutado de acuerdo con los principios y normas de fiscalización del sector público aprobados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español y desarrollados por la Cámara de Comptos en su manual de fiscalización, con las adaptaciones que se han estimado oportunas para la realización de este trabajo en particular.

Durante la realización del trabajo han existido varias limitaciones que han afectado al mismo que son:

- La inexistencia de memorias en el periodo considerado por parte de la ANAP ha dificultado la obtención de datos consistentes sobre información referida a la evolución de los recursos concertados, beneficiarios de los mismos, etc. A pesar de ello se han utilizado los datos disponibles en la ANAP a la fecha de redacción de este informe.

- La falta de un sistema de costes que permita la estimación por tipo de plaza o prestación en los centros propios gestionados de forma directa ha dificultado la obtención de este dato. Se ha podido calcular el gasto presupuestario aproximado por plaza en los centros de discapacidad que son más homogéneos en cuanto a prestaciones y grados de dependencia, sin que se hayan incorporado los costes indirectos, si bien esta cifra no alteraría de forma significativa la cifra obtenida. En el caso de los centros de tercera edad, no se ha estimado el gasto por plaza dada la coexistencia de varias prestaciones en un mismo centro y de disparidad de grados de dependencia que implicarían un consumo de recursos diferentes.

- La limitación anterior ha provocado que no se haya podido realizar la comparativa entre el gasto por plaza en el ámbito público frente al privado. En el caso de los centros propios de tercera edad no ha sido posible al no estimar el gasto por plaza, y en los centros de discapacidad, el motivo fundamental ha sido la heterogeneidad en el perfil de los usuarios respecto a los centros privados y la existencia en éstos de prestaciones diferentes.

A pesar de existir estas limitaciones, se han podido alcanzar los objetivos pretendidos a excepción del mencionado en el párrafo anterior.





IV. Conclusiones y recomendaciones

En este epígrafe se exponen las principales conclusiones y recomendaciones alcanzadas teniendo en cuenta el trabajo realizado:

IV.1. Evolución de los servicios de atención residencial y diurna (2008-2012)

IV.1.1. *Ámbito de la tercera edad*

	2008	2012	Variación % 2012/2008
Plazas Residencia	1.233	1.989	61
Plazas Centro de día	106	110	4

Como se observa, el número de plazas residenciales ha aumentado un 61 por ciento en el periodo analizado. La evolución de las plazas por tipo de gestión, que puede ser consultado en el epígrafe V.1., ha sido diferente. Así, las contratadas dentro del ámbito de la dependencia han pasado de 822 en 2009 a 1.170 en 2012 aumentando un 43 por ciento. Las que ya estaban contratadas previamente a la Ley de la Dependencia han disminuido en el mismo porcentaje y las propias se mantienen en 263 a lo largo del periodo analizado. Hay que tener en cuenta que parte de las plazas contratadas con anterioridad a la Ley de la Dependencia pasaron a concertarse dentro de este ámbito.

Las plazas de centro de día han aumentado un cuatro por ciento. Como muestra el epígrafe V.1., no existen plazas contratadas al amparo de la Ley de la Dependencia. Las que existían previamente a esta normativa han aumentado un cuatro por ciento (pasando de 91 a 95) y las propias se mantienen en 15 en el periodo.

Las PVS en este área a 31 de diciembre de 2012 ascienden a 775 de atención residencial y 45 de atención diurna, y la demanda actual a seis plazas residenciales.

IV.1.2. *Ámbito de la discapacidad*

	2008	2012	Variación % 2012/2008
Plazas Residencia	480	480	--
Plazas Centro de día	218	229	8
Plazas Pisos funcionales	55	98	78

Las plazas residenciales en este caso se mantienen en 480 en todos los años analizados, siendo el 69 por ciento ofertadas en centros propios del Gobierno de Navarra con medios ajenos.





Las plazas de centro de día aumentan un ocho por ciento en el periodo pasando de 218 a 229 debido al aumento de las plazas contratadas en centros privados.

Las plazas en pisos funcionales son las que experimentan un mayor crecimiento con un 78 por ciento de aumento en el periodo analizado, pasando de 55 a 98 debido a una mayor contratación con centros ajenos a la administración.

En este ámbito, a 31 de diciembre de 2012 las PVS son 113 correspondientes a atención residencial, y la demanda actual es de 65 plazas de atención residencial y una de atención diurna. De las primeras 113 prestaciones, 53 están concedidas en una residencia y 11 en un piso tutelado; todas ellas anteriormente estaban financiadas a través de subvenciones del Departamento y la ANAP decidió conceder prestaciones económicas individuales a sus residentes, por lo que el procedimiento seguido para esta concesión no fue el habitual.

IV.1.3. Ámbito enfermedad mental

	2008	2012	Variación % 2012/2008
Plazas Residencia	82	107	30
Plazas Centro de día	105	135	29
Plazas CRPS	130	165	27
Plazas pisos tutelados	18	18	--

Las plazas residenciales han aumentado un 30 por ciento, pasando de 82 a 107, debido a la apertura de un centro propio gestionado con medios ajenos en 2012.

Las plazas del centro de día han aumentado un 29 por ciento, pasando de 105 a 135, por el mismo motivo anterior.

De igual forma, las plazas destinadas a CRPS se han incrementado en un 27 por ciento, pasando de 130 a 165, por la misma causa.

Las plazas en pisos tutelados se mantienen en 18 en el periodo analizado.

En este caso, las PVS son 59 de atención residencial a 31 de diciembre de 2012, y la demanda actual es de 94 plazas de atención residencial y 20 de atención en CRPS.

En definitiva, la tendencia general observada es un aumento de plazas en la mayoría de servicios debido a una mayor contratación en el ámbito privado, salvo en el caso de la enfermedad mental que incrementan por la apertura del centro propio Félix Garrido.



IV.2. Evolución del gasto público destinado a servicios de atención residencial y diurna (2008-2012)

La evolución del gasto por área incluida en el ámbito de la dependencia, condicionada por los cambios mostrados en la evolución del número de plazas del apartado anterior, ha sido:

IV.2.1. *Ámbito de la tercera edad*

	2008 (en euros)	2012 (en euros)	% Var. 12/08
Gestión de centros de 3ª edad ⁽¹⁾	20.119.053	39.677.087	97
Centros propios ⁽¹⁾	9.551.080	7.822.763	-18
Total	29.670.133	47.499.850	60

(1) El gasto incluye el de los conciertos establecidos previamente a la aprobación de la Ley de la Dependencia.

El gasto total destinado a esta área ha aumentado un 60 por ciento en el periodo analizado. El análisis desglosado de sus componentes pone de manifiesto que el gasto derivado de los contratos con organizaciones privadas para gestionar centros propios y ajenos en el periodo ha aumentado un 97 por ciento alcanzando en 2012 prácticamente los 40 millones de euros (se encuentra contabilizado el gasto de los conciertos mantenidos existentes de forma previa a la aprobación de la Ley de la Dependencia); mientras que los fondos públicos en los centros propios gestionados por el Gobierno de Navarra han disminuido un 18 por ciento, alcanzando los 7,8 millones de euros en 2012.

IV.2.2. *Ámbito de la discapacidad*

	2008 (en euros)	2012 (en euros)	% Var. 12/08
Gestión de centros de discapacidad	23.372.783	27.797.441	19
Centros propios	6.401.373	5.264.642	-18
Total	29.774.156	33.062.083	11

El gasto en el área de discapacidad aumentó un 11 por ciento en 2012 respecto a 2008. Sus componentes muestran que el de contratos de gestión de centros propios y ajenos fue de 28 millones de euros en 2012, tras experimentar un incremento respecto a 2008 del 21 por ciento. En cuanto al gasto en centros propios, en 2012 alcanzó los 5,3 millones de euros mostrando una evolución decreciente en un 18 por ciento respecto a 2008.

IV.2.3. *Ámbito enfermedad mental*

	2008 (en euros)	2012 (en euros)	% Var. 12/08
Gestión de centros de enfermedad mental	3.385.078	4.564.410	35

La gestión de centros privados y propios con medios ajenos dedicados a ofrecer servicios residenciales y de atención diurna en esta área supuso un gasto en 2012 de 4,6 millones de euros, cifra que supera en un 35 por ciento a la





de 2008. En este caso no existen centros del Gobierno de Navarra gestionados con medios propios.

En definitiva, se observa que el gasto público en la atención a la dependencia ha aumentado respecto a 2008 un 35 por ciento, alcanzando los 85 millones de euros en 2012, con diferentes porcentajes de incremento según el ámbito considerado. A pesar de ello, hay que destacar que respecto a 2011 la variación es la inversa disminuyendo un uno por ciento.

Si se incluye en el gasto anterior el correspondiente a las PVS y a las ayudas para el cuidado en el domicilio, las cifras de 2012 alcanzan los 119,87 millones de euros con un incremento del 15 por ciento respecto a 2008. Esta cantidad sin embargo es un siete por ciento menor a la de 2011.

Esta evolución es producto de la normativa aprobada recientemente, citada en el epígrafe previo de este informe, que intenta dar respuesta a la situación de crisis económica en la que el estado se encuentra inmerso, y se traduce en una reducción generalizada de la cuantía económica de las prestaciones de dependencia percibida por usuario y en un alargamiento de los plazos estimados inicialmente para hacerse efectivo el derecho a dichas prestaciones.

IV.2.4. Ingresos cuotas usuarios en todas las áreas evaluadas

	2008 (en euros)	2012 (en euros)	% Var.12/08
Cuotas usuarios centros tercera edad	9.653.506	19.976.326	107
Cuotas usuarios centros discapacidad	3.141.589	4.124.142	31
Cuotas usuarios centros enfermedad mental	569.522	706.738	24
Total	13.364.617	24.807.206	86

Los ingresos derivados de la cofinanciación de las prestaciones por parte de los usuarios han experimentado un crecimiento del 86 por ciento en el periodo 2008-2012 alcanzando en este último año los 24,81 millones de euros. Destaca el incremento correspondiente a centros de tercera edad con un aumento del 107 por ciento, siendo este porcentaje del 31 por ciento en los de discapacidad y del 24 por ciento en los de enfermedad mental.

Estos ingresos suponen el 29 por ciento del gasto total en las áreas consideradas en 2012 frente al 21 por ciento de 2008.

IV.3. Análisis de la gestión de los contratos para prestar servicios de atención residencial y diurna

IV.3.1. Ámbito de la tercera edad

Dado el déficit de plazas en este ámbito para cubrir las necesidades establecidas en la Cartera de Servicios Sociales en Navarra, en 2009 se diseñó el programa Concerdep para contratar plazas residenciales para los usuarios con pres-





taciones garantizadas en ese momento por la Ley de la Dependencia. Se establecieron unos niveles mínimos y máximos recomendados en cuanto a ratios de personal, y a partir de éstos se fijaron módulos económicos mínimos y máximos para usar como referencia a la hora de negociar los contratos con cada centro en particular. El procedimiento de adjudicación fue en todos los casos el negociado sin publicidad por un periodo máximo de cuatro años al amparo del artículo 73.1.b. de la Ley Foral 6/2006 de Contratos Públicos, dadas las características específicas de este tipo de contrataciones en las que solo se puede encomendar a un profesional la prestación de estos servicios dado el arraigo de las personas al entorno, la oferta existente, etc.

Teniendo en cuenta que una parte del módulo económico establecido la aporta el usuario directamente a la entidad privada, la modalidad de contrato más adecuada sería la de concesión de gestión de servicios, y no de asistencia, según la Ley Foral de Contratos. Esta modalidad de contratación hubiera requerido acudir a un procedimiento abierto, y no negociado, salvo que el primero se declarara desierto, y hubiera permitido que la duración máxima del contrato fuera de 30 años y no de cuatro.

Actualmente existe una amplia variedad de módulos establecidos para la misma prestación y grado de dependencia fruto de la negociación en función de las características específicas de cada centro en cuanto a personal, programas y servicios ofrecidos, etc., que puede consultarse en el anexo II de este informe.

Tras examinar una muestra de cinco contratos con centros privados por un valor estimado total de 30,96 millones de euros, se puede concluir que en general la tramitación del expediente de contratación y la ejecución del contrato se han realizado de acuerdo a la normativa vigente. No obstante, se pueden destacar las siguientes deficiencias:

- La gestión de los impagos de los usuarios, que debe ser realizada por la ANAP, no se realiza adecuadamente. El procedimiento no está sistematizado y no se realizan reclamaciones oficiales a los usuarios ni se traspasa la deuda a la vía ejecutiva. Al respecto, se ha diseñado el protocolo del proceso y la herramienta informática, habiéndose comenzado con la gestión de los recibos pendientes de cobro.
- Los pliegos de contratación estipulan que los centros podrán ser inspeccionados en cualquier momento por el Departamento de Políticas Sociales. Se ha verificado que las medidas que se toman tras detectar infracciones se limitan a amonestaciones verbales por limitaciones en la redacción de los pliegos que rigen los contratos.

En **conclusión**, los módulos económicos fijados para cada contrato del programa Concerdep presentan diferencias significativas justificadas principalmente en las ratios de personal de cada centro, en la inclusión o no de personal





de atención sociosanitaria y rehabilitadora (dependiendo de si es personal propio del centro o si este pertenece al Departamento de Salud o se financia a través de subvenciones), en la obligación de atender a las personas en su entorno y en la falta de medios públicos para ofrecer estas prestaciones. A pesar de esto, y de que se realizó un gran esfuerzo por parte del Departamento de Políticas Sociales para establecer las ratios de personal y fijar los módulos económicos, hay que mencionar que existen deficiencias en su elaboración relacionadas con la medición de la calidad de la atención o con la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, que podrían ser mejoradas.

Al respecto, desde el servicio de Planificación, Calidad e Inspección del Departamento de Políticas Sociales y la ANAP se viene trabajando en el establecimiento de un modelo de atención asistencial que permita homogeneizar el consumo de recursos por grado de dependencia. La fijación de este modelo podría permitir mejorar las deficiencias mencionadas a la hora de establecer los módulos económicos de cada centro.

IV.3.2. Ámbito de la discapacidad

En este caso se redactaron pliegos específicos para cada contrato si bien todos ellos fueron redactados bajo unos mismos requerimientos técnicos.

La muestra revisada de dos contratos privados supone un gasto estimado total de 18,6 millones de euros. En general el expediente de contratación, realizado por el procedimiento negociado sin publicidad, y la ejecución posterior se han realizado conforme a la legislación vigente. Sin embargo se puede destacar que en el caso de un centro, previamente a la adjudicación fiscalizada, se estuvo prestando el servicio desde enero de 2008 hasta agosto de 2009 una vez vencido el contrato.

En cuanto a la muestra de tres centros propios gestionados con medios ajenos, con un valor estimado total de contrato de 49,5 millones de euros, se observa que todos ellos fueron adjudicados mediante el procedimiento abierto y según el criterio de la oferta más ventajosa. En general, la tramitación de la contratación y la ejecución posterior se han realizado de forma adecuada. Sin embargo, hay que destacar los siguientes aspectos:

- En el proceso de adjudicación de un contrato no se admitió una de las tres ofertas presentadas por considerar que no era viable la parte de la ejecución del contrato referida a la prestación de centro de día. A pesar de las alegaciones de la empresa aclarando los datos y apelando a que la valoración de la oferta debe hacerse de forma conjunta según la Ley Foral 6/2006 de Contratos Públicos, se mantiene la decisión por la mesa de contratación y no se admite la oferta a pesar del voto en contra de uno de los vocales. La empresa presuntamente perjudicada recurrió la resolución de adjudicación y en 2011 el Juzgado de lo Con-



tencioso Administrativo le dio la razón al considerar que la valoración de la oferta se debería haber hecho de forma conjunta y no separada. La empresa adjudicataria recurrió esta decisión al Tribunal Superior de Justicia de Navarra y en noviembre de 2012 éste falló a favor de la empresa apartada del proceso de adjudicación. Es de esperar que esta empresa solicite una indemnización a la ANAP que podría alcanzar una cuantía significativamente alta.

- En dos casos se observa de nuevo que se siguen prestando los servicios desde abril y octubre de 2012 hasta la actualidad (la mesa de contratación ha emitido una decisión pero la resolución de adjudicación se encuentra recurrida). Se da la circunstancia de que la empresa que ha recurrido el acuerdo de la mesa es la misma que en el caso anterior, y la posible beneficiaria, si bien no es la misma persona jurídica, está estrechamente relacionada con la misma.

- Al igual que en el caso anterior, se ha verificado que las medidas que se toman tras detectar infracciones por parte del Servicio de Inspección se limitan a amonestaciones verbales por limitaciones en la redacción de los pliegos y las interpretaciones que se derivan de los mismos.

IV.3.3. *Ámbito de la enfermedad mental*

En este caso se redactaron pliegos específicos para cada contrato, sin que existieran unas bases comunes, si bien los requerimientos técnicos fueron similares en todos los casos.

En la muestra revisada de tres contratos privados se observa que uno de ellos fue tramitado según la modalidad de contrato de asistencia (duración máxima cuatro años) y otros dos como contratos de gestión de servicios públicos (duración máxima 75 años) debido a la normativa aplicable en cada momento que permitía contratar bajo diferentes supuestos.

En general el expediente de contratación y la ejecución posterior se han realizado conforme a la legislación vigente. Sin embargo, se puede destacar que en el caso de un centro, previamente a la adjudicación fiscalizada, se estuvo prestando el servicio desde enero de 2006 hasta marzo de 2007 una vez finalizado el contrato y que actualmente se sigue prestando el servicio de esta misma forma desde que finalizó éste en marzo de 2011.

Asimismo se ha constatado que los pliegos de los contratos tienen limitaciones que impiden imponer sanciones efectivas tras detectar infracciones.





IV.4. Estimación del gasto público por plaza en el ámbito público

IV.4.1. *Ámbito de la tercera edad*

Existen dos centros propios gestionados de forma directa que ofertan prestaciones diferentes para distintos grados de dependencia, lo que implicaría un consumo de recursos diferente. Por este motivo y ante la ausencia de un sistema de costes que permita obtener el consumo de recursos por grado de dependencia dentro de cada prestación, no ha sido posible realizar la estimación del gasto público por plaza.

IV.4.2. *Ámbito de la discapacidad*

Existen dos centros propios y cada uno de ellos solo oferta un tipo de prestación para el mismo grado de discapacidad o dependencia. En este caso sí se ha podido realizar la estimación del gasto presupuestario por plaza en cada centro.

Las plazas residenciales supusieron un gasto anual de 60.794 euros en 2012 habiendo experimentado una bajada del 19 por ciento respecto a 2008, mientras que las plazas en pisos funcionales alcanzaron los 36.463 euros en 2012 tras bajar un siete por ciento respecto a 2008.

No se ha comparado el gasto estimado con el abonado a los centros privados por no existir homogeneidad en el grado de discapacidad atendido en cada centro o por la coexistencia de varias prestaciones en los centros privados, causas que podrían distorsionar significativamente los resultados obtenidos.

Teniendo en cuenta las conclusiones del trabajo realizado recomendamos:

- *Continuar y avanzar con el trabajo iniciado para diseñar un modelo de atención asistencial homogéneo en los centros de tercera edad, realizando un análisis más profundo, que derive en un único módulo económico de atención asistencial por grado de dependencia, que garantice el mismo nivel de calidad asistencial para todos los usuarios de estas prestaciones. Este módulo se debería completar con otro tipo de variables, como la situación geográfica o la existencia de personal añadido, que recoja las características de cada centro, lo que haría que el precio final abonado a cada organización no tendría por qué coincidir.*

- *Continuar con la gestión de los impagos iniciada para evitar la prescripción de la deuda.*

- *Redactar de forma más amplia y clara los pliegos administrativos que regulan los contratos para poder imponer las sanciones correspondientes y hacer efectivo el trabajo realizado por el Servicio de Inspección.*



- *Considerar la utilización de la modalidad de contrato de concesión de gestión de servicios para realizar futuras adjudicaciones ampliando el plazo de vigencia de los contratos, lo que permitiría una mayor eficiencia administrativa ahorrando trámites que se realizan actualmente dada la duración actual de cuatro años de este tipo de contratos.*
- *Reforzar el papel del Servicio de Inspección dada la relevancia de su cometido que permite comprobar si se cumplen las condiciones establecidas en los contratos que justifican los precios abonados a cada centro.*
- *Diseñar las medidas adecuadas para poder hacer efectivas posibles sanciones referidas a incidencias detectadas en relación al cumplimiento de los contratos.*
- *Introducir medidas de calidad en los pliegos que rigen estos contratos, tales como encuestas de satisfacción o indicadores, que permitan verificar la adecuación de los módulos económicos establecidos y posibiliten introducir mejoras.*
- *Tramitar con la suficiente antelación las adjudicaciones de los contratos que vayan a finalizar para evitar que se presten servicios sin cobertura legal.*
- *Implantar un sistema de costes que permita obtener el consumo de recursos por tipo de prestación y grado de dependencia.*
- *Finalizar la redacción de la memoria correspondiente a la ANAP que contenga tanto datos de actividad como económicos o de otra índole que se estime oportuna y proceder a su publicación.*



V. Análisis de los servicios de atención residencial y diurna en el ámbito de la dependencia en Navarra

A continuación se exponen diversos comentarios derivados del análisis realizado sobre los recursos residenciales en el ámbito de la dependencia en Navarra que facilitan la comprensión de las conclusiones y recomendaciones del epígrafe anterior:

V.I. Evolución de los servicios de atención residencial y diurna en Navarra (2008-2012)

A continuación se muestra la evolución de los recursos residenciales existentes en Navarra en el periodo 2008-2012 por área analizada (se muestra la información a 31 de diciembre de cada año considerado):

V.I.1. *Ámbito tercera edad*

En esta área, existen dos prestaciones, las plazas de tipo residencial y las de centro de día. A continuación se muestra su evolución en el periodo considerado, así como el número de plazas anteriores a la ley de la dependencia por su relevancia en el conjunto del total de plazas disponibles:

Plazas residenciales

	2008	2009	2010	2011	2012	Variación % 12/08	% plazas s/ total 2012
Contratadas ámbito dependencia	--	822	1.197	1.197	1.170	--	59
Contratadas anteriores a la ley de la dependencia	970	629	557	556	556	-43	28
Propias	263	263	263	263	263	--	13
Total	1.233	1.714	2.017	2.016	1.989	61	100

Plazas centro de día

	2008	2009	2010	2011	2012	Variación % 12/08	% plazas s/ total 2012
Contratadas anteriores a la ley de la dependencia	91	91	95	95	95	4	86
Propias	15	15	15	15	15	--	14
Total	106	106	110	110	110	4	100

Como se puede observar, en 2008 no existían plazas residenciales contratadas en el ámbito de la dependencia. Es a partir de este año cuando se diseña el programa Concerdep que contiene las bases reguladoras generales para contratar plazas al amparo de la Ley de la Dependencia, cuyo detalle se explica en el apartado V.3.1. de este informe, lo que provoca un descenso de las anteriores a esta normativa y un aumento de las primeras, al traspasar plazas previas a la dependencia a plazas concertadas bajo esta normativa. Las plazas residenciales propias se mantienen sin variación en el periodo considerado, si bien algunas pasan a encuadrarse dentro del ámbito de la dependencia.





Respecto a la prestación de centro de día, no existen a día de hoy plazas concertadas en el ámbito de la dependencia. Se mantienen las existentes en contratos anteriores a la aprobación de la ley de la dependencia que aumentan un cuatro por ciento en el ámbito temporal evaluado. De nuevo las plazas propias de este tipo no han experimentado ninguna modificación en los años comprendidos entre 2008 y 2012.

De igual forma habría que tener en cuenta las plazas ocupadas en el ámbito privado financiadas con las PVS ya mencionadas.

V.1.2. *Ámbito discapacidad*

En este caso se pueden diferenciar tres prestaciones básicas diferentes que son: plazas residenciales, centro de día y pisos funcionales. Su evolución ha sido la siguiente:

Plazas residenciales

	2008	2009	2010	2011	2012	Variación % 12/08	% plazas s/ total 2012
Concertada en centro ajeno	70	70	70	70	70	--	14
Propias con gestión ajena	330	330	330	330	330	--	69
Propia	80	80	80	80	80	--	17
Total	480	480	480	480	480	--	100

Plazas centro de día

	2008	2009	2010	2011	2012	Variación % 12/08	% plazas s/ total 2012
Concertada en centro ajeno	130	130	141	141	141	8	62
Propias con gestión ajena	88	88	88	88	88	--	38
Total	218	218	229	229	229	8	100

Plazas pisos funcionales

	2008	2009	2010	2011	2012	Variación % 12/08	% plazas s/ total 2012
Concertada en centro ajeno	--	--	31	43	43	--	44
Propias con gestión ajena	44	44	44	44	44	--	45
Propias	11	11	11	11	11	--	11
Total	55	55	86	98	98	78	100

Como se aprecia, no existe variación en el caso de las plazas residenciales en este periodo, existiendo un aumento ligero del ocho por ciento en el caso de las plazas de centro de día al concertar mayor número de plazas con centros privados. Las plazas de pisos funcionales aumentan un 78 por ciento en el ámbito temporal analizado al concertar, al igual que antes, más plazas con centros ajenos no existentes al inicio del periodo considerado.





Hay que mencionar que en el ámbito de la discapacidad existen además disponibles plazas de emergencia. Se ha pasado de dos a cinco plazas en el periodo analizado, estando tres de ellas en centros propios con gestión ajena y dos en centros privados.

V.1.3. *Ámbito enfermedad mental*

Las prestaciones en esta área son fundamentalmente tres: plazas residenciales, centro de día y Centros de Rehabilitación Psicosocial (CRPS). A continuación se muestra su evolución en el periodo 2008-2012:

Plazas residenciales

	2008	2009	2010	2011	2012	Variación % 12/08	% plazas s/ total 2012
Concertada en centro ajeno	82	82	82	82	82	--	77
Propias con gestión ajena	--	--	--	--	25	--	23
Total	82	82	82	82	107	30	100

Plazas centro de día

	2008	2009	2010	2011	2012	Variación % 12/08	% plazas s/ total 2012
Concertada en centro ajeno	105	105	105	105	105	--	78
Propias con gestión ajena	--	--	--	--	30	--	22
Total	105	105	105	105	135	29	100

Plazas CRPS

	2008	2009	2010	2011	2012	Variación % 12/08	% plazas s/ total 2012
Concertada en centro ajeno	130	130	130	130	130	--	79
Propias con gestión ajena	--	--	--	--	35	--	21
Total	130	130	130	130	165	27	100

En todos los casos se ha mantenido el número de plazas disponibles en el periodo 2008-2011 en los centros privados correspondientes, aumentando un 29 por ciento aproximadamente la disponibilidad de plazas totales en 2012 al abrir un centro propio gestionado con medios ajenos.

Existen además plazas en pisos tutelados y plazas de emergencia. Hay 18 plazas en pisos tutelados en centros privados en todo el periodo analizado y en 2012 en el centro propio abierto y gestionado por medios ajenos se habilita una plaza de emergencia ya que no existían previamente plazas de estas características.





V.2. Evolución del gasto público destinado a servicios de atención residencial y diurna (2008-2012)

Analizados los recursos existentes, se presenta a continuación el gasto público destinado a los mismos en el periodo 2008-2012. Hay que señalar que todos los análisis que se hacen a posteriori están condicionados por la evolución del número de plazas disponibles por tipo de gestión mostrado previamente:

	2008	2009	2010	2011	2012	Variación % 2012/2008	% s/ total 2012
Gestión centros tercera edad ⁽¹⁾	20.119.053	23.779.648	37.555.101	40.467.203	39.677.087	97	47
Gestión centros discapacidad	23.372.783	25.264.589	25.884.250	27.371.912	27.797.441	19	33
Gestión centros enferm. mental	3.385.078	3.581.760	3.516.077	3.734.047	4.564.410	35	5
Centros propios tercera edad ⁽¹⁾	9.551.080	9.278.712	8.905.866	8.465.407	7.822.763	-18	9
Centros propios discapacidad	6.401.373	5.970.212	5.892.463	5.600.009	5.264.642	-18	6
Total	62.829.367	67.874.921	81.753.757	85.638.578	85.126.343	35	100

(1) La cifra incluye el gasto destinado a mantener a usuarios anteriores no valorados como dependientes con derecho a recurso residencial.

Como se observa en el cuadro anterior, la variación del gasto en cada tipo de gestión ha sido diferente. Destaca el aumento del gasto en gestión de centros de tercera edad que prácticamente es el doble, frente al aumento de casi un 50 por ciento para los centros de enfermedad mental y de un 20 por ciento en los centros de discapacidad.

Respecto al gasto en centros propios gestionados de forma directa, éste ha disminuido un 18 por ciento en el periodo considerado tanto en el área de tercera edad como en discapacidad. El desglose del presupuesto ejecutado de estos gastos en euros en cada área en el periodo analizado ha sido el siguiente:

Centros propios tercera edad

	Gasto personal	Gastos funcionamiento	Gasto inversiones	Gasto total
2008	8.054.374	1.290.787	205.919	9.551.080
2009	7.879.390	1.256.663	142.659	9.278.712
2010	7.691.272	1.150.169	64.425	8.905.866
2011	7.311.413	1.106.446	47.548	8.465.407
2012	6.654.491	1.095.899	72.373	7.822.763
% Variación 12-08	-17	-15	-65	-18

Centros propios discapacidad

	Gasto personal	Gastos funcionamiento	Gasto inversiones	Gasto total
2008	5.424.738	618.485	358.150	6.401.373
2009	5.368.442	588.022	13.748	5.970.212
2010	5.214.734	614.923	62.806	5.892.463
2011	4.981.259	596.714	22.037	5.600.010
2012	4.644.282	580.676	39.684	5.264.642
% Variación 12-08	-14	-6	-89	-18





Se aprecia una bajada del 18 por ciento en el gasto total tanto de los centros de tercera edad como de discapacidad. Esta disminución es consecuencia de un decremento de todos los gastos de estos centros, destacando el de inversiones seguido del de personal y funcionamiento. Hay que mencionar que aunque el gasto de personal baja en menor medida que los de inversión, su peso relativo dentro del total de gastos es mayor y acaba afectando de forma más significativa a la variación del conjunto del gasto.

Por otro lado, teniendo en cuenta que la Ley de Dependencia establece que parte de las prestaciones las financie el usuario, se expone a continuación la evolución de los ingresos derivados de las cuotas abonadas por los usuarios de las prestaciones en el periodo analizado:

	2008	2009	2010	2011	2012	% Var. 12/08	% s/ total 2012
Cuotas centros 3ª edad	7.916.014	9.454.575	16.615.050	17.955.262	18.148.590	129	73
Cuotas centros discapacidad	2.629.954	2.914.729	3.021.031	3.236.175	3.465.065	32	14
Cuotas centros enferm. mental	569.522	599.396	613.154	636.503	706.738	24	3
Cuotas centros propios 3ª edad	1.737.492	1.615.066	2.061.879	1.726.245	1.827.736	5	7
Cuotas centros propios discap.	511.635	436.765	660.305	570.366	659.077	29	3
Total	13.364.617	15.020.531	22.971.419	24.124.551	24.807.206	86	100

Destaca la subida porcentual de las cuotas aportadas por los usuarios de los centros de tercera edad que alcanza el 129 por ciento, frente a las subidas más moderadas de los beneficiarios de las prestaciones de centros de discapacidad y enfermedad mental que supone el 32 y el 24 por ciento respectivamente. En el caso de los centros propios, las cuotas han experimentado una subida del 29 por ciento en los de discapacidad frente a una del cinco por ciento para los de tercera edad.

V.3. Análisis de la gestión de los contratos destinados a prestar servicios de atención residencial y diurna

Se exponen a continuación los resultados derivados de la fiscalización de la gestión de los contratos destinados a prestar servicios residenciales por área incluida en la dependencia (tercera edad, enfermedad mental y discapacidad) para facilitar su comprensión:

V.3.1. Tercera edad

Según un informe técnico del Gobierno de Navarra, con la aprobación de la Ley de la Dependencia, la Ley Foral de Servicios Sociales y la Cartera de Servicios Sociales, la demanda de recursos residenciales superaba los existentes en la comunidad. Por este motivo, en 2009 surgió el programa Concerdep para dar respuesta a las necesidades de atención residencial de las personas que se encontraban en Navarra en situación de dependencia.





Dado que el volumen de plazas que se querían contratar y el número de centros privados eran numerosos, se determinaron unas bases reguladoras generales para la contratación de este tipo de servicios.

En primer lugar se establecieron las condiciones técnicas necesarias para la contratación de servicios residenciales para personas mayores dependientes fijando dos niveles de recursos exigidos que pueden ser consultados en el anexo I de este informe:

- Nivel menor recomendado: se definen las exigencias de personal, programas y servicios considerados mínimos necesarios para poder dar un servicio de calidad adecuada y poder contratar bajo los supuestos del programa Concerdep.
- Nivel mayor recomendado: se establecen los ratios de personal más elevados recomendados que permiten ofrecer por lo tanto un mayor número de servicios y programas.

Asimismo, dentro de cada nivel se distinguieron las categorías de gran dependiente y dependiente severo nivel II, dependiente moderado y severo nivel I y no dependiente de tal forma que las exigencias de personal variaban. Estos requisitos también podían verse alterados por el tamaño del centro o el número de usuarios.

Estos ratios de personal fueron fijados por la Sección de Servicios de la ANAP mediante reuniones multidisciplinares mantenidas durante un año en las que se analizaron las necesidades de personal por tipo de actividad realizada, teniendo en cuenta diversas fuentes de información como: normativa nacional y europea sobre estos temas, personal existente en los centros actuales, etc.

Tras establecer los ratios de personal necesarios para cada nivel, el paso siguiente fue proceder a su valoración económica por la Sección de Contratos de la ANAP para fijar los precios de los futuros contratos.

Esta sección utilizó, además de los ratios de personal determinados, otras fuentes de información como las cuentas de pérdidas y ganancias de las entidades concertadas en ese momento, el promedio de los convenios colectivos utilizados por los centros, los pliegos técnicos y administrativos de los contratos vigentes hasta el momento, etc. Con toda esta información se fijaron dos módulos de referencia mensuales para cada nivel de dependencia, compuestos en un 82 por ciento por gastos de personal y en un 18 por ciento por el resto de gastos, que se definieron como:

- Precio máximo: cantidad máxima a pagar por plaza a aquellas residencias de mayor capacidad que ofrecen el mayor número de programas y servicios que cumplan el nivel mayor recomendado.



- Precio mínimo: pago por plaza a las residencias encuadradas dentro del nivel mínimo recomendado.

El resultado obtenido en euros en 2009 fue el siguiente:

	Gran dependiente y severo II	Dependiente severo I y moderado	No dependiente
Nivel mayor recomendado	2.350	1.527	1.057
Nivel menor recomendado	1.744	1.131	711

Como se puede observar, existe una diferencia significativa entre el módulo económico máximo y mínimo, motivada principalmente por las ratios de personal consideradas en cada nivel y por la inclusión de personal de atención socio-sanitaria y rehabilitadora (médico, enfermera, fisioterapeuta, terapeuta ocupacional, trabajador social, monitor de tiempo libre, etc.) que en unos casos proviene del Departamento de Salud o se financia con determinadas subvenciones. Así, en estos casos no se computó para el cálculo del módulo el coste de este personal, mientras que si este personal era propio del centro sí que se incluyó para obtener la cantidad a pagar.

Tras realizar esta valoración, las recomendaciones finales fueron que la cantidad a pagar a una residencia no sobrepasara el precio máximo establecido, mientras que el precio mínimo obtenido podría ser negociable a la baja según determinadas características del centro que optara al contrato, como la posible exención del IVA o la subvención recibida por algunos de ellos para contratar a determinado personal, siempre y cuando se cumpliera el ratio global establecido.

Se propone, además, que el precio que se contrate con cada centro pueda oscilar entre los niveles máximos y mínimos anteriores dependiendo de los ratios de personal y circunstancias específicas de cada organización privada.

Con toda esta información, se aprueba la Resolución 1232/2009 de la Directora Gerente de la ANAP para celebrar contratos de asistencia de servicios de atención residencial para personas mayores dependientes. Se establece el procedimiento negociado sin publicidad comunitaria para adjudicar los contratos de asistencia con una duración máxima de cuatro años incluidas prórrogas, al amparo del artículo 73.1.b. de la Ley Foral 6/2006 de Contratos Públicos dadas las características de este tipo de contrataciones que hacen que tan solo se pueda encomendar los servicios a un profesional dado el arraigo de las personas al entorno, la disponibilidad de ofertantes, etc.

En los pliegos que rigen los contratos se establecía que una parte del módulo la aportaría directamente el usuario a la entidad privada, por lo que según la Ley Foral de Contratos, la modalidad más adecuada sería la de concesión de gestión de servicios. Si se hubiera optado por este tipo de contrato no habría sido posible recurrir al procedimiento negociado sin publicidad, salvo que el





procedimiento abierto hubiese resultado desierto, y la duración máxima podría haber alcanzado los 30 años.

Los primeros contratos que se formalizaron según este programa corresponden a agosto de 2009. A 31 de diciembre de 2012, existían vigentes 41 contratos según el programa Concerdep para un total de 1.170 plazas residenciales. Los módulos mensuales negociados para 2012 con cada centro pueden ser consultados en el anexo II de este informe. A continuación se muestra el módulo mínimo y máximo negociado por nivel de dependencia para este año:

	Módulo mínimo	Módulo máximo
Gran dependiente y severo II	1.567	2.360
Dependiente severo I y moderado	1.033	1.533
No dependiente	916	1.060

Como se observa, existen diferencias entre los módulos mínimos y máximos negociados para cada nivel de dependencia que son más significativas en el caso de los grandes dependientes y severos II y de los severos I y moderados. Tal y como se ha mencionado, estas diferencias obedecen a los ratios de personal presentados por cada centro y a sus circunstancias específicas sobre programas y servicios ofertados, metros cuadrados, etc.

Se seleccionó una muestra de cinco contratos celebrados al amparo del programa Concerdep con un valor estimado conjunto de 30,96 millones de euros (IVA excluido). Los datos más relevantes referidos a las adjudicaciones de los contratos revisados, que en 2012 pueden verse afectados en cuanto a número de plazas y cuyos módulos habrán sido actualizados, son:

Centro	Plazas	Módulo/plaza mensual (euros)	Valor estimado contrato (IVA excluido)	Fecha inicio contrato	Fecha máxima fin contrato (incluidas prórrogas)
Residencia S. Manuel y S. Severino (Tafalla)	83	Gran dep. y severo II: 2.196 Sev. I y moderado: 1.399 No dependiente: 891	8.855.320	1/04/2010	31/03/2014
Residencia Amma Mutilva	141	Gran dep. y severo II: 2.350 Sev. I y moderado: 1.527 No dependiente: 1.057	16.551.015	02/11/2009	1/11/2013
Residencia San Fco. Javier (Falces)	12	Gran dep. y severo II: 1.653 Sev. I y moderado: 1.005	952.341	15/07/2010	14/07/2014
Residencia San José (Valtierra)	21	Gran dep. y severo II: 2.181	2.198.559	17/12/2009	16/12/2013
Residencia Nuestra Sra. de Gracia (Viana)	27	Gran dep. y severo II: 1.857 Sev. I y moderado: 1.172	2.584.499	1/04/2010	31/03/2014

Añadido a lo anterior, se revisó uno de los 11 contratos vigentes adjudicados de forma previa al programa Concerdep. En concreto fue el establecido con la Residencia San Francisco de Asís de Cintruénigo en 2005 con una validez de 10 años ya que se realizó bajo el amparo legal de la Ley Foral 10/1998 de Con-





tratos Públicos que así lo permitía. El importe estimado para los 10 años de contrato ascendía a 7,2 millones de euros (descontadas las cuotas a los usuarios en este caso) y el módulo establecido por plaza fue de 1.540 euros mensuales.

En general, la tramitación del expediente de contratación y la ejecución de todos los contratos revisados (incluidas prórrogas, modificaciones en todos los casos para no aplicar subida de IPC a los módulos pactados en 2012 y facturación) se han realizado conforme a la legislación vigente. No obstante se han detectado las siguientes incidencias:

- En un caso no consta la memoria de las cuentas anuales y memoria técnica relativas a 2011 exigida según los pliegos de contratación.
- La gestión de los impagos por parte de los usuarios, que es competencia de la ANAP, no se realiza adecuadamente. Se intenta que el usuario abone la cantidad adeudada contactando sin que el procedimiento esté sistematizado y sin realizar una reclamación oficial ni pasar la deuda a la vía ejecutiva. Al respecto hay que señalar que la ANAP ha diseñado la herramienta informática y el protocolo y ya se ha comenzado a reclamar los impagos correspondientes.
- Los pliegos de contratación prevén que los centros privados pueden ser inspeccionados en cualquier momento por parte del Departamento de Políticas Sociales e imponer, en su caso, las sanciones correspondientes ante posibles incumplimientos del contrato.

Se ha verificado que en un centro contratado con el programa Concerdep se detectó una diferencia anual de 3.675 horas de trabajo respecto a las estipuladas en el contrato inicial. A pesar de que existía un incumplimiento del contrato, la remisión a la Ley Foral 15/2006 y al Decreto Foral 209/1991 hizo que las medidas tomadas fueron tan solo amonestaciones verbales sin que existiera una sanción efectiva, por deficiencias en la redacción de los pliegos que regían los contratos.

En definitiva, los contratos celebrados al amparo del programa Concerdep, derivaron en la aplicación de módulos económicos con diferencias significativas justificadas en los motivos ya señalados, además de la obligación de atender a las personas en su entorno y la escasez de medios públicos para ofrecer estas prestaciones. El trabajo desempeñado por el Departamento de Políticas Sociales para establecer unas ratios de personal y módulos económicos de acuerdo a las características específicas de cada centro, supuso un gran esfuerzo y justificaba las variaciones entre las cantidades abonadas a cada centro. Sin embargo, la fijación de estas cifras presenta algunas deficiencias relacionadas con el establecimiento de estándares de calidad, con medidas de ésta o con la medición de niveles de eficiencia en la prestación de los servicios.



V.3.2. Discapacidad

En esta área no se redactaron unas bases generales para todos los centros, sino que se establecieron unos pliegos específicos para cada contrato que se preveía realizar, si bien los requerimientos técnicos eran similares, resultando unos módulos económicos diferentes en cada caso. Los correspondientes a 2012 pueden ser consultados en el anexo III de este informe, si bien hay que tener en cuenta que no son comparables dado que el perfil del usuario en cada centro difiere y no implica un consumo de recursos similar.

La muestra revisada está formada por dos contratos con centros privados y tres con organizaciones privadas que desarrollan su actividad en centros propios del Gobierno de Navarra. Los datos más relevantes de las adjudicaciones de estos contratos son:

Centros privados

Centro	Plazas	Módulo/plaza anual (euros, IVA excluido)	Valor estimado contrato (IVA excluido)	Fecha inicio contrato	Fecha fin contrato (incluidas prórrogas)
ADACEN	40 Centro día 8 Piso funcional 7 Hogar respiro (mes) 1 Plaza emergencia	Centro día: 20.338 Piso funcional: 22.861 Hogar respiro y plaza emergencia en función de la prestación anterior utilizada y duración	4.399.515	18/05/2010	17/05/2014
Ramón y Cajal	30 Residencia 90 Centro día 1 Plaza emergencia	Residencia: 39.727 Centro día: 24.309 Plaza emergencia en función de la prestación anterior utilizada y la duración	14.263.053	01/08/2009	31/07/2013

Centros propios gestión ajena

Centro	Plazas	Número licitadores	Módulo plaza anual de adjudicación (euros, IVA excluido)	Valor estimado contrato (IVA excluido)	Fecha inicio contrato	Fecha fin contrato (incluidas prórrogas)
Infanta Elena	70 Residencia 12 Centro día 1 Plaza emergencia	5	Residencia: 47.817 Centro día: 23.482 Plaza emergencia en función de la prestación anterior utilizada y la duración	16.447.164	19/07/2009	18/07/2013
Valle del Roncal	120 Residencia 10 Centro día	3	Residencia: 39.520 Centro día: 20.277	22.037.292	23/10/2008	22/10/2012
La Atalaya	35 Residencia 16 Centro día 15 Residencia (conductual)	5	Residencia: 45.691 Centro día: 20.682 Residencia conductual: 49.974	11.052.413	01/05/2008	30/04/2012





En el caso de los centros privados, se utilizó el procedimiento negociado sin publicidad para adjudicar los contratos con una duración máxima de cuatro años incluidas prórrogas de acuerdo a la Ley Foral 6/2006 de Contratos Públicos. El valor estimado del contrato se calculó según los ratios de personal de las empresas que prestaban el servicio anteriormente, convenios colectivos del sector, periodos de desocupación de plazas, etc.

En general, la tramitación del expediente de contratación y la ejecución de los contratos revisados (incluidas prórrogas, modificaciones en todos los casos para no aplicar subida de IPC a los módulos pactados en 2012 y facturación) se han realizado conforme a la legislación vigente. No obstante se ha detectado la siguiente incidencia:

- En el caso del centro Ramón y Cajal, el servicio prestado por la anterior adjudicataria se inició en 2006 y finalizó en diciembre de 2007. Hasta la adjudicación revisada (agosto 2009), se siguió prestando el servicio por la misma empresa a pesar de que el contrato había finalizado.

Respecto a los centros propiedad del Gobierno de Navarra gestionados con medios ajenos, se utilizó el procedimiento abierto con el criterio de la oferta más ventajosa para adjudicar los contratos con una duración máxima de cuatro años incluidas prórrogas de acuerdo a la Ley Foral 6/2006 de Contratos Públicos. El valor estimado del contrato se calculó teniendo en cuenta la misma información que en el caso anterior.

En general, la tramitación del expediente de contratación y la ejecución de los contratos revisados (incluidas prórrogas, modificaciones en todos los casos para no aplicar subida de IPC a los módulos pactados en 2012 y facturación) se han realizado conforme a la legislación vigente. No obstante, se han detectado las siguientes incidencias:

- Respecto al Centro Infanta Elena, la inspección realizada en 2012 constata que existe un incumplimiento del contrato en cuanto a determinados ratios de personal. No constan sanciones efectivas al respecto.

- En el proceso de adjudicación del centro Valle del Roncal existieron tres licitadores. Según las actas de la mesa de contratación, la propuesta económica de uno de ellos fue inadmitida por no ser viable en el apartado del centro de día. La empresa realizó las alegaciones oportunas refiriéndose a dos aspectos: error en la información proporcionada aclarando los datos y alusión a que no son dos contratos los que se adjudicaban, sino uno solo y que la oferta económica, según la Ley Foral 6/2006 de Contratos Públicos, debía valorarse de forma conjunta. La mesa de contratación ratifica su decisión de inadmitir a la empresa a pesar del voto en contra de uno de sus vocales.



La empresa cuya propuesta fue inadmitida recurrió la resolución de adjudicación y finalmente, en julio de 2011, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo falló a favor de la misma, declarando nula la adjudicación a la empresa que resultó adjudicataria, basándose fundamentalmente en que la valoración económica de la oferta ha de realizarse de forma conjunta.

La empresa adjudicataria recurrió dicha sentencia al Tribunal Superior de Justicia de Navarra que en noviembre de 2012 falló a favor de la empresa cuya propuesta fue inadmitida. En caso de que esta empresa solicite una indemnización, hecho bastante probable, esta sería de una cuantía significativamente alta.

Por otro lado, el servicio en este centro se ha venido prestando desde que finalizó el contrato (octubre de 2012) hasta la actualidad a pesar de no existir cobertura legal, si bien a la fecha de redacción de este informe existe una propuesta de adjudicación de la mesa de contratación que no es definitiva al estar recurrida por un licitador.

- En cuanto al contrato celebrado para gestionar el centro Atalaya, desde la finalización del contrato (abril de 2012) se sigue prestando el servicio sin que exista contrato. En el proceso de la nueva adjudicación existe una propuesta de adjudicación que está recurrida.

Hay que mencionar que los acuerdos de resolución de adjudicación que están recurridos, tienen a la misma empresa como recurrente y las posibles beneficiarias de los contratos, si bien no son la misma persona jurídica, están estrechamente relacionadas.

V.3.3. Enfermedad mental

Al igual que en el ámbito de la discapacidad, en esta área no se redactaron unas bases generales para todos los centros, sino que se fijaron unos pliegos concretos para cada contrato, lo que deriva en unos módulos económicos diferentes en cada ocasión, si bien los requerimientos técnicos para prestar el servicio eran similares. Los módulos fijados para 2012 constan en el anexo IV de este informe.

La muestra revisada está formada por tres contratos con centros privados y uno con una organización que desarrolla su actividad en un centro propio del Gobierno de Navarra. Los datos más relevantes de las adjudicaciones de estos contratos son:



Centros privados

Centro	Plazas	Módulo/plaza mensual (euros, IVA excluido)	Presupuesto máximo anual (euros, IVA excluido)	Fecha inicio contrato	Fecha fin contrato (incluidas prórrogas)
Padre Menni-Benito Menni	82 Res. Asistida Enf. Mental 14 Piso tutel. Enf. Mental	Res. Asistida Enf. Mental: 1.847 Piso tutelado Enf. Mental: 1.185	8.549.260 (en este caso es valor estimado contrato)	16/03/2007	15/03/2011
CRPS Elizondo	15 Centro día 20 CRPS	Centro día: 1.117 CRPS: 6,7 euros/hora	311.392	3/11/2005	2/11/2080
CRPS Tudela	30 Centro día 35 CRPS	Centro día: 790 CRPS: 5,90 euros/hora	436.010	5/11/2005	4/11/2080

Centros propios gestión ajena

Centro	Plazas	Número licitadores	Módulo mensual (euros, IVA excluido)	Valor estimado contrato (IVA excluido)	Fecha inicio contrato	Fecha fin contrato (incluidas prórrogas)
Félix Garrido	25 Residencia 35 CRPS 30 Centro día 1 Plaza emergencia	4	Residencia: 1.835 Programa CRPS: 19.100 Centro día: 780 Plaza emergencia en función de la prestación utilizada y la duración	4.363.101	15/3/2012	14/3/2016

En el caso de los centros privados, el tipo de contrato firmado fue distinto. En el primer caso el contrato es de asistencia, con una duración máxima prevista de cuatro años ya que se celebró según la Ley Foral 6/2006 de Contratos Públicos. En el segundo y tercero son contratos de gestión de servicios públicos cuya duración puede prolongarse hasta 75 años, tipología de contrato contemplada en la anterior normativa de contratación pública navarra, bajo la que se celebraron dichos contratos.

El presupuesto máximo anual del contrato, o valor estimado del mismo en su caso, se calculó según los ratios de personal de las empresas que prestaban el servicio anteriormente, convenios colectivos del sector, periodos de desocupación de plazas, etc.

En general, la tramitación del expediente de contratación y la ejecución de los contratos revisados (incluidas prórrogas, modificaciones en todos los casos para no aplicar subida de IPC a los módulos pactados en 2012 y facturación) se han realizado conforme a la legislación vigente. No obstante se podrían destacar los siguientes aspectos:

- Respecto al centro Padre Menni-Benito Menni, el contrato previo a la adjudicación revisada había finalizado en diciembre de 2005 y se continuó prestando estos servicios, hasta que se adjudicó el contrato en marzo de 2007 mediante procedimiento negociado, a pesar de no existir contrato en vigor. Esta





situación de prestación de servicios sin contrato se da desde que finalizó el contrato en marzo de 2011 hasta la fecha actual de redacción de este informe.

Las actuaciones de inspección realizadas en este centro muestran un incumplimiento del contrato en cuanto a la prestación de 8.005 horas anuales de personal y en concreto de auxiliares de clínica. A pesar de incoarse el correspondiente expediente, se acaba resolviendo que no ha habido incumplimiento de la Ley Foral 15/2006 de Servicios Sociales y del Decreto Foral 209/1991 dadas las limitaciones de redacción de los pliegos que rigen el contrato y las posibles interpretaciones que se derivan de la misma.

- El procedimiento utilizado inicialmente para adjudicar el contrato del CRPS de Elizondo fue abierto, recibiendo tan solo una oferta. Se inadmitió la misma por no cumplir con los requisitos de personal establecidos en el pliego por lo que el concurso se declaró desierto. Ante la necesidad de prestar este servicio, se recurrió al procedimiento negociado sin publicidad con la organización que había participado en el concurso a la cual se le acabó adjudicando el contrato.

- En el caso del CRPS de Tudela, la casuística del proceso de adjudicación fue similar a la anterior. El concurso convocado inicialmente fue declarado desierto por no cumplir los requisitos de personal exigidos en los pliegos por ninguna de las dos ofertas presentadas. Se recurrió al procedimiento negociado sin publicidad y se adjudicó a una de las organizaciones participantes en el concurso.

Respecto al centro propio del Gobierno de Navarra gestionado con medios ajenos, se utilizó el procedimiento abierto con el criterio de la oferta más ventajosa para adjudicar el contrato con una duración máxima de cuatro años incluidas prórrogas de acuerdo a la Ley Foral 6/2006 de Contratos Públicos. El valor estimado del contrato se calculó teniendo en cuenta el mismo tipo de información considerada para los centros privados.

En general, la tramitación del expediente de contratación y la ejecución del contrato (incluidas prórrogas y facturación) se han realizado conforme a la legislación vigente.

V.4. Estimación del gasto por plaza en el ámbito público

Se presenta a continuación la estimación del gasto por plaza en el área de tercera edad y discapacidad en el ámbito público, dado que en la de enfermedad mental no existen centros gestionados con medios propios.





V.4.1. Tercera edad

En el caso de los recursos residenciales para la tercera edad, no se ha realizado la estimación del gasto por plaza dada la diversidad de prestaciones en un mismo centro y/o la diferente tipología de plazas disponibles. Los datos anteriores que justifican que no se haya realizado la estimación son:

- Residencia El Vergel

a) Plazas residenciales: existen 161 plazas para diferentes grados de dependencia.

b) Plazas de centros de día: hay 15 plazas disponibles.

Si existen prestaciones diferentes y se atienden diversos grados de dependencia, el consumo de recursos de cada prestación y grado de dependencia será diferente. Una prueba de esta afirmación es la diferencia existente entre los módulos pagados por tipo de prestación y grado de dependencia a los centros privados en esta área.

- Residencia Santo Domingo

Número de plazas residenciales: existen 102 plazas de las cuales aproximadamente el 65 por ciento se destina a personas válidas que estarían fuera del ámbito de la dependencia, el 19 por ciento a dependientes moderados, el ocho por ciento a dependientes severos y el ocho por ciento restante a grandes dependientes.

De nuevo, el gasto destinado a cada tipo de plaza es de suponer que sea diferente dada la necesidad de recursos de cada una de ellas.

Por todo lo anterior, no ha sido posible realizar la estimación de gasto por plaza pretendida.

V.4.2. Discapacidad

En este caso, los recursos residenciales gestionados con medios propios son:

- Centro San José: consta de 80 plazas residenciales para usuarios que tienen el mismo grado de discapacidad.

- Residencia Lur Gorri: piso funcional que cuenta con 11 plazas para usuarios con el mismo grado de discapacidad.

Como solo existe un tipo de prestación en cada centro y todos los usuarios presentan similares necesidades de apoyo y atención, sí es posible estimar el gasto presupuestario por plaza ya que se puede suponer que el consumo de recursos por plaza es equivalente. Si dividimos el gasto presupuestario total entre





el número de plazas, los fondos públicos anuales, en euros, asociados a cada plaza en el periodo 2008-2012 serían:

	2008	2009	2010	2011	2012	% Variación 12/08
Centro San José	74.616	69.298	68.213	64.927	60.794	-19
Residencia Lur Gorri	39.278	38.764	39.582	36.897	36.463	-7

En ambos casos, el gasto estimado por plaza disminuye en el periodo analizado, destacando la bajada del 19 por ciento en el Centro San José. Hay que mencionar que faltarían por añadir gastos extrapresupuestarios como las amortizaciones que no están incluidos en el presupuesto y que incrementarían el gasto estimado.

Como ya se ha indicado en el apartado III de este informe, no se ha realizado la comparativa con el gasto público que supone contratar este tipo de plazas en el ámbito privado dadas las diferencias existentes en el perfil del usuario y la coexistencia de prestaciones distintas en los centros privados, que pueden condicionar de forma significativa el gasto por plaza.

Informe que se emite a propuesta de la auditora Karen Moreno Orduña, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, 8 de mayo de 2013

El presidente, Helio Robleda Cabezas





Anexos



Anexo I. Nivel menor y mayor recomendado de recursos en programa Concerdep

NIVEL RECOMENDADO MENOR

- a. **Horas dirección:** Este módulo está compuesto por dirección, coordinación, administración y conserjería.

55 horas por persona usuaria/año

- b. **Horas Servicios Generales:** Este módulo está compuesto por limpieza, lavandería, cocina y mantenimiento.

245 horas por persona usuaria/año

- c. **Horas Atención Sociosanitaria y Rehabilitadora:** Este módulo está compuesto por médico, psicólogo, enfermería, fisioterapeuta, terapeuta ocupacional, trabajo social y monitor de ocio y tiempo libre.

	Gran Dependencia y Dependencia Severa nivel 2	Dependencias moderada y Severa nivel 1	No dependencia
Atención Socio-Sanitaria	131,5 horas por persona usuaria/año	89,52 horas por persona usuaria/año	17,88 horas por persona usuaria/año

La dirección, supervisión y seguimiento estará a cargo de los responsables de la entidad disponiendo de los servicios profesionales, propios, concertados o públicos de las siguientes especialidades: Medicina General, Psicología, Enfermería, Fisioterapia, Terapia Ocupacional y Trabajo Social, con las intensidades recogidas en la Cartera de Servicios Sociales de Ámbito General. En aquellos casos en los que los servicios sean prestados desde el ámbito público, las condiciones y la intensidad del servicio serán determinadas por el Departamento responsable de los mismos.

- d. **Horas Atención Asistencial:** Este módulo está compuesto por cuidadores:

	Gran Dependencia y Dependencia Severa nivel 2	Dependencias moderada y Severa nivel 1	No dependencia
Cuidadores	600 horas por persona usuaria/año	300 horas por persona usuaria/año	150 horas por persona usuaria/año

NIVEL RECOMENDADO MAYOR

- 1) RATIOS VARIABLES SEGÚN NÚMERO DE PERSONAS USUARIAS, TRABAJADORES Y SUPERFICIE ÚTIL DEL CENTRO.

- a) **Ratios dirección.** Este módulo está compuesto por dirección, coordinación, administración y conserjería.

• Dirección:

- * Centros de hasta 50 personas usuarias: 0,75 personas días laborables.
- * Centros desde 51 personas usuarias: 1 persona días laborables.





- **Coordinación:**
 - * Centros de hasta 40 trabajadores: 0 personas.
 - * Centros desde 41 hasta 80 trabajadores: 0,50 personas días laborables.
 - * Centros desde 81 trabajadores; 1 persona días laborables.
- **Administración:**
 - * Centros de hasta 25 trabajadores; 0 personas.
 - * Centros desde 26 hasta 60 trabajadores; 0,50 personas días laborables.
 - * Centros desde 61 hasta 95 trabajadores; 1 personas días laborables.
 - * Centros desde 96 hasta 130 trabajadores; 1,50 personas días laborables
 - * Centros desde 131 trabajadores: 2 personas días laborables.
- **Conserjería:**
 - * Centros de hasta 25 personas usuarias: 0 personas.
 - * Centros desde 26 hasta 100 personas usuarias: 7 horas a turno partido todos los días.
 - * Centros desde 101 personas usuarias: 14 horas en turno de mañana y tarde, todos los días.

b) **Ratios Servicios Generales.** Este módulo está compuesto por limpieza, lavandería, cocina, mantenimiento.

- Limpieza: 2,8672 horas por metro cuadrado útil al año.
- Lavandería: 55,25 horas por persona usuaria al año.
- Cocina: 90 horas por persona usuaria al año.
- Mantenimiento: 0,2867 horas por metro cuadrado útil al año.

2) RATIOS VARIABLES SEGÚN DEPENDENCIA DE LAS PERSONAS USUARIAS

a) **Ratios Atención Sociosanitaria y Rehabilitadora.** Este módulo está compuesto por médico, psicólogo, enfermería, fisioterapeuta, terapeuta ocupacional, trabajo social y monitor de ocio y tiempo libre.

	Gran Dependencia y Dependencia Severa nivel 2	Dependencias moderada y Severa nivel 1	No dependencia
Médico	1 persona para 100 personas usuarias	1 persona para 125 personas usuarias	1 persona para 150 personas usuarias
Psicólogo	1 persona para 200 personas usuarias	1 persona para 200 personas usuarias	1 persona para 150 personas usuarias
Enfermería	137,85 horas por persona usuaria/año	89,60 horas por persona usuaria/año	44,80 horas por persona usuaria/año
Fisioterapeuta	1 persona para 75 personas usuarias	1 persona para 125 personas usuarias	1 persona para 175 personas usuarias
Terapeuta ocupacional	1 persona para 150 personas usuarias	1 persona para 100 personas usuarias	1 persona para 200 personas usuarias
Monitor Ocio y Tiempo Libre	1 persona para 200 personas usuarias	1 persona para 175 personas usuarias	1 persona para 150 personas usuarias
Trabajo Social	1 persona para 175 personas usuarias	1 persona para 150 personas usuarias	1 persona para 125 personas usuarias





En residencias con un pequeño número de plazas, las áreas de atención médica y psicológica, así como otras de manera excepcional, podrán ser atendidas por personal del ámbito público, siendo determinadas, las condiciones y la intensidad del servicio por el Departamento responsable de los mismos.

b) Ratios Atención Asistencial. Este módulo está compuesto por cuidadores.

	Gran Dependencia y Dependencia Severa nivel 2	Dependencias moderada y Severa nivel 1	No dependencia
Cuidadores	814,55 horas por persona usuaria/año	407,27 horas por persona usuaria/año	203,64 horas por persona usuaria/año



Anexo II. Módulos 2012 por centro de tercera edad contratado en el ámbito de la dependencia

Módulo vigente 2012 (en euros)

	Gran dependiente y severo II	Dependiente severo I y moderado	No dependiente
Residencia Santa María (Los Arcos)	1.567	-	-
Residencia Virgen del Portal (Villafranca)	1.592	-	-
Residencia Dionosio Salcedo (Mendavia)	1.631*	1.074*	-
Residencia San Sebastián (Andosilla)	1.648*	-	-
Residencia Virgen de Jerusalén (Artajona)	1.683	1.071	-
Residencia San Gregorio (Buñuel)	1.698	1.091	-
Residencia San Fco. Javier (Falces)	1.700	1.033	-
Residencia Virgen del Carmen (Sesma)	1.707	-	-
Hogar San José (Corella)	1.740	-	-
Residencia San Miguel (Funes)	1.760	-	-
Residencia San Bartolomé (Marcilla)	1.760*	1.132*	-
Residencia La Milagrosa (Olite)	1.779	1.093	-
Residencia San Miguel (Peralta)	1.792	-	-
Residencia El Pinar (Milagro)	1.852*	1.126*	-
Hogar Santa Elena (Barásoain)	1.860	-	-
Residencia Carmen Bellido (Cortes)	1.873	1.269	-
Residencia San Jerónimo (Estella)	1.874	-	-
Residencia Joaquín Iriarte (Elizondo)	1.894*	-	-
Residencia Nuestra Sra. de Gracia (Viana)	1.909	1.205	-
Residencia Las Améscoas (Eulate)	1.913*	-	-
Residencia Ancianos (Lodosa)	1.940*	-	-
Residencia San Fco. Javier (Fustiñana)	1.946	1.134	-
Residencia Mixta Solidaridad (Castejón)	1.950	-	-
Residencia José Ramón Zaldueño (Caparros)	1.953*	-	-
Residencia Valle Salazar (Ochagavía)	1.954*	1.269*	-
Residencia Tomás, Lidia y Javiera (Cáseda)	1.961	1.220	-
Residencia Andra Mari (Lesaka)	1.983	1.232	-
Aita Barandiaran (Alsasua)	1.994	1.304	937
Residencia Santa Zita (San Martín de Unx)	2.022*	1.310*	-
Residencia Nuestra Sra. de Gracia (Tudela)	2.090	-	-
Asilo San José (Bera)	2.097	-	-
Residencia San José (Valtierra)	2.253	-	-
Residencia San Manuel y San Severino (Tafalla)	2.258	1.438	916
Residencia La Misericordia (Pamplona)	2.269	-	-
Amma Argaray (Pamplona)	2.360*	-	-
Residencia Beloso Alto (Pamplona)	2.360*	-	-
Residencia El Mirador (Pamplona)	2.360*	1.533*	-
Residencia Landazabal (Burlada)	2.360*	1.533*	1.061*
Amma Mutilva (Mutilva)	2.360*	1.533*	1.061*
Amma Oblatas (Pamplona)	2.360*	1.533*	1.061*
Residencia Torre Monreal (Tudela)	2.360*	-	-

* Estos importes incluyen un cuatro por ciento de IVA debido a la calificación jurídica de la entidad que gestiona el centro.





Anexo III. Relación de contratos de discapacidad vigentes en 2012

Módulo vigente anual 2012 en euros (1)							
Centro	Propiedad	Gestión	Residencia	Centro día	Piso funcional	Hogar respiro	Plaza emergencia
Centro ADACEN (3)	Privada	Privada	-	21.670	24.349	46.019	46.019
Centro Ademna	Privada	Privada	-	12.596	-	-	-
Centro Atalaya	Pública	Privada	49.900* (2)	23.211*	-	-	60.359*
Centro Carmen Aldave	Privada	Privada	58.300	-	-	-	-
Centro Infanta Elena	Pública	Privada	52.594*	25.831*	-	-	52.594*
Centro Las Hayas	Pública	Privada	68.942*	23.744*	-	-	68.942*
Centro Oncineda y Monjardín	Pública	Privada	49.592*	20.568*	-	-	-
Piso Funcional Las Torchas	Pública	Privada	-	-	30.114*	-	-
Piso Funcional Mendabaldea	Pública	Privada	-	-	26.468*	-	-
Piso Funcional Vencerol	Pública	Privada	-	-	24.599*	-	-
Piso Funcional Pamplona	Privada	Privada	-	-	29.009*	-	-
Piso Funcional Anfas Sangüesa	Privada	Privada	-	-	20.178	-	-
Piso Funcional Anfas Tafalla	Privada	Privada	-	-	21.290	-	-
Centro Ramón y Cajal (3)	Privada	Privada	42.515	26.087	-	-	68.603
Centro Valle del Roncal	Pública	Privada	44.271*	22.715*	-	-	-

(1) A pesar de que se muestran los módulos que se pagan a cada centro, ha de tenerse en cuenta que no son comparables dado que el perfil del usuario de dichas prestaciones es diferente lo que implica un consumo de recursos desigual.

(2) En el centro La Atalaya además se tiene un módulo de problemática conductual con 15 plazas, con un precio establecido de 60.359 euros anuales por plaza ocupada (4% IVA incluido).

(3) Los módulos de residencia y piso funcional en los centros Ramón y Cajal y Adacen no incluyen la atención diurna en los días que está abierto el centro de día.

(*) Estos importes incluyen un 4% de IVA



Anexo IV. Relación de contratos de enfermedad mental vigentes en 2012

Centro	Propiedad	Gestión	CRPS (€/hora)	Módulo vigente mensual 2012 (en euros)			
				Residencia	Centro día	Piso tutelado	Plaza emergencia
CRPS Elizondo	Privada	Privada	7,74	-	1.288	-	-
CRPS Estella	Privada	Privada	7,84**	-	967*	-	-
CRPS Pamplona	Pública	Privada	8,20**	-	1.003*	-	-
CRPS Tudela	Privada	Privada	7,49**	-	948*	-	-
Centro Félix Garrido	Pública	Privada	21.011** ⁽¹⁾	1.908*	811*	-	2.638*
Centro Benito Menni	Privada	Privada	-	2.012	-	-	-
Centro Padre Menni	Privada	Privada	-	2.012	-	1.291	-
Piso tutelado Tudela	Privada	Privada	-	-	-	1.049	-

(1) En este caso no se negoció un coste en euros de la hora, sino el coste del módulo mensual para el conjunto de usuarios.

(*) Estos importes incluyen un 4% de IVA

(**) Estos importes incluyen un 10% de IVA