



Contrato para la prestación
de asistencia sanitaria por
la Universidad de Navarra a
determinados colectivos de
usuarios del SNS-O





Índice

	PÁGINA
RESUMEN EJECUTIVO.....	3
I. INTRODUCCIÓN	5
II. RESUMEN DE LA SITUACIÓN ANALIZADA	6
II.1. Antecedentes generales.....	6
II.2. La Universidad de Navarra como entidad colaboradora.....	7
II.3. Actuaciones previas y formalización del contrato.....	8
II.4. Análisis de aspectos concretos del contrato y de los pliegos de cláusulas administrativas y técnicas.....	10
III. OBJETIVOS.....	14
IV. ALCANCE.....	15
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	16
ALEGACIONES DEL SERVICIO NAVARRO DE SALUD-OSASUNBIDEA Y DE LA UNIVERSIDAD DE NAVARRA	
CONTESTACIÓN A LAS ALEGACIONES DEL SERVICIO NAVARRO DE SALUD-OSASUNBIDEA Y DE LA UNIVERSIDAD DE NAVARRA	





Resumen ejecutivo

A instancias de la Agrupación de Parlamentarios Forales de Izquierda Unida de Navarra/Nafarroako Ezker Batua, la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra adoptó el acuerdo de solicitar a la Cámara de Comptos un informe de fiscalización sobre “el contrato para la prestación de asistencia sanitaria por la Universidad de Navarra a determinados colectivos del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea”.

Como antecedentes a este contrato señalamos que, desde 1982, la Universidad de Navarra es una entidad colaboradora de la Seguridad Social para la prestación voluntaria de la asistencia sanitaria a sus trabajadores en el ámbito de la enfermedad común y accidentes no laborales. Desde el 1 de mayo de 2008, renuncia a tal condición, asumiendo el SNS-O la prestación sanitaria de un colectivo cifrado en torno a 7.800 beneficiarios.

En el expediente de contratación, el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea indica que, en las actuales condiciones, la red pública foral no puede asumir la gestión de tal servicio, por lo que se propone convenir con la Universidad de Navarra, mediante el correspondiente contrato de asistencia, tal prestación sanitaria.

El contrato revisado presenta las siguientes características básicas:

- Objeto: prestación de la asistencia primaria y especializada por la Universidad de Navarra a sus propios trabajadores.
- Vigencia del contrato: desde el 1 de mayo de 2008 a 31 de diciembre de 2011.
- Procedimiento de adjudicación: negociado sin publicidad comunitaria, dado que sólo existe un único adjudicatario que pueda prestar tal servicio.
- Importe: se estima un coste de 744 euros por beneficiario y año.
- Beneficiarios: trabajadores en activo y pensionistas de la Universidad así como sus familiares, siempre que residan en Navarra, que dispongan de tarjeta de Identificación Sanitaria (TIS) y tengan derecho a la prestación sanitaria. La estimación del número de personas que integran este colectivo se cifra en el contrato en torno a 7.800 beneficiarios.

Del trabajo de fiscalización destacamos las siguientes conclusiones:

- El contrato de asistencia revisado tiene por objeto la gestión indirecta del servicio de atención primaria y especializada, competencia del SNS-O, para un colectivo concreto de trabajadores de la Universidad de Navarra.
- La Ley Foral de Salud habilita al SNS-O a celebrar conciertos, con centros y servicios asistenciales del sector privado, para la prestación de asistencia sanitaria especializada, sin que dicha habilitación legal se extienda expresamente a la atención primaria. No obstante, la legislación básica del Estado sí contempla tal extensión.





- El mismo se ha tramitado siguiendo los procedimientos del contrato de asistencia, si bien convendría haber reforzado la justificación sobre la satisfacción del interés público, especialmente en lo referido a la imposibilidad material de prestar tal servicio con medios públicos propios y/o el coste que el mismo conllevaría.

- En 2008, este contrato ha supuesto un gasto para el Gobierno de Navarra de 3,3 millones de euros, para una media mensual en torno a 6.700 usuarios y a un coste mensual unitario de 62 euros.

- Los servicios del SNS-O verifican y controlan mensualmente el número de beneficiarios susceptibles de incluirse en el objeto de contrato y su posterior facturación.

- El pago mensual de las prestaciones previstas en el contrato se efectúa mediante la fórmula matemática de número real de beneficiarios por el coste unitario, sin que intervengan otros factores relevantes como podría ser la actividad sanitaria realmente prestada por la Universidad a sus trabajadores. Por tanto, la Universidad soporta el beneficio o gasto que suponga una actividad sanitaria con coste distinto al unitario estimado en el contrato.

En definitiva, mediante este contrato, la Administración Foral financia la asistencia sanitaria primaria y especializada de un colectivo en torno a 6.700 personas que, de otra forma, debería prestar directamente con sus propios medios.

Esta Cámara de Comptos recomienda que los servicios del SNS-O, antes de la finalización del presente contrato y teniendo en cuenta los resultados efectivos del mismo, su coste y el resto de circunstancias objetivas que le afectan, analicen la razonabilidad de mantener externalizada desde 2012 la prestación sanitaria de este colectivo de personas.





I. Introducción

El 1 de julio de 2008, la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra adoptó, a instancia de la Agrupación de Parlamentarios Forales de Izquierda Unida de Navarra/Nafarroako Ezker Batua, el acuerdo de solicitar a la Cámara de Comptos un informe de fiscalización sobre *“el contrato para la prestación de asistencia sanitaria por la Universidad de Navarra a determinados colectivos del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea”*

Con el fin de dar cumplimiento a dicha petición, se incluyó en el Programa de Actuación de la Cámara de Comptos para 2009 la anterior fiscalización.

El régimen jurídico aplicable al contrato revisado está constituido básicamente por:

- Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud
- Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos.

Igualmente afecta a la actividad objeto del Informe la siguiente normativa estatal:

- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad
- Real Decreto Legislativo 1/994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social.
- Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud.
- Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social.
- Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud
- Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009.

El trabajo de campo lo efectuó durante los meses de marzo y abril de 2009 un equipo integrado por una técnica de auditoría y un auditor. Se ha contado, igualmente, con la colaboración de los servicios jurídicos, informáticos y administrativos de la Cámara de Comptos.

El informe se estructura en cinco epígrafes, incluyendo esta introducción. En el segundo epígrafe se presenta un resumen de la situación analizada; los epígrafes tercero y cuarto señalan los objetivos así como el alcance del trabajo realizado. Por último, el epígrafe quinto contiene las conclusiones de dicho trabajo.

Agradecemos al personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.





II. Resumen de la situación analizada

Una vez analizada la documentación recibida y efectuado el trabajo de campo, los hechos más relevantes en relación con el objetivo del Informe se resumen en:

II.1. Antecedentes generales

- La Constitución Española establece el derecho de los ciudadanos a que los poderes públicos adopten todas aquellas medidas que directa o indirectamente sean necesarias para la protección, mantenimiento o restablecimiento de la salud del individuo. Es decir, consagra la universalización de la asistencia sanitaria y la igualdad de todos los ciudadanos al acceso a los servicios y prestaciones sanitarias. Para alcanzar este derecho, los poderes públicos asumirán el deber de proteger convenientemente la salud mediante la organización y puesta en funcionamiento de los medios precisos para ello.

- De lo anterior deriva la consideración de la sanidad como un servicio público esencial y fundamental e implica la necesaria e ineludible titularidad pública del mismo, su universalidad y gratuidad.

- La Ley General de Sanidad crea el Sistema Nacional de Salud y diseña un modelo de organización de los centros y servicios caracterizado, fundamentalmente, por la gestión directa, tradicional en las instituciones de la Seguridad Social. Partiendo de la preferencia por la utilización de medios públicos, regula la vinculación a dicho Sistema de los hospitales de carácter privado mediante convenios singulares y de los conciertos para la prestación de servicios sanitarios con medios ajenos, dando prioridad a las instituciones sin carácter lucrativo y siempre que se haya tenido en cuenta previamente la utilización óptima de los recursos sanitarios públicos.

- La colaboración en la gestión de la Seguridad Social se puede llevar a cabo, entre otros, por las empresas en relación con sus propios trabajadores. Es decir, además de los supuestos obligatorios, las empresas pueden voluntariamente asumir las contingencias de accidente laboral, enfermedad profesional y enfermedad común. Por esta colaboración, las empresas tienen el derecho a reducirse la cuota que les correspondería satisfacer mediante la aplicación de un coeficiente reductor sobre la cuota íntegra resultante de aplicar el tipo de cotización por contingencias comunes.

- Este régimen de colaboración voluntaria inicia su extinción como consecuencia de los "Pactos de Toledo" de 1995 y de la Ley 24/1997 en la que se establece que la asistencia sanitaria por contingencias de enfermedad común y accidente no laboral adquieren la condición de prestación no contributiva y pasan a financiarse con cargo a los presupuestos generales del Estado. Así, la citada ley establece que la colaboración voluntaria de las empresas en la citada prestación sanitaria sólo se aplicará a las empresas que venían prestándola con anterioridad a la entrada en vigor de esa Ley y que la compensación económica por dicha colaboración se





determinará reglamentariamente en función de los trabajadores protegidos, del importe percibido hasta el momento y del coste medio del INSALUD, eliminándose la posibilidad de aplicar coeficientes reductores.

- Desde 1999, sin embargo, no se ha establecido regulación alguna que permita realizar la compensación por la colaboración en la gestión de la asistencia sanitaria, por lo que estas entidades lo han estado efectuando a su cargo, lo que ha dado lugar a la renuncia a este régimen de la mayoría de ellas así como a diversos recursos judiciales contra la Seguridad Social. Diversas empresas han conseguido sentencias favorables que declaran el derecho a percibir una compensación económica por la gestión de la asistencia sanitaria en su condición de entidad colaboradora de la Seguridad Social, dejando para ejecución de sentencia la determinación del importe.

- Este régimen de colaboración voluntaria en la gestión de asistencia sanitaria e incapacidad temporal derivadas de enfermedad común y accidente no laboral es definitivamente suprimido en el ámbito estatal con la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2009. Con esta supresión, la Seguridad Social deja de financiar las prestaciones acogidas al mismo, financiación que corresponderá desde entonces a las Comunidades Autónomas.

II.2. La Universidad de Navarra como entidad colaboradora

- La Universidad de Navarra adquiere la condición de entidad colaboradora de la Seguridad Social desde 1982 para la prestación voluntaria de la asistencia sanitaria derivada de enfermedad común y accidente no laboral de sus trabajadores y familiares beneficiarios.

- Hasta 1998, ha venido percibiendo, vía coeficientes reductores, el importe legalmente establecido por esta colaboración.

- Desde esa fecha, y ante la ausencia de regulación reglamentaria, no ha percibido importe compensatorio alguno de la Seguridad Social, realizando, por tanto, a su cargo dicha prestación. En 2008, era la única empresa que en Navarra realizaba tal servicio.

- En los presupuestos generales de Navarra correspondientes a los ejercicios de 2006 y 2007, se contempla una subvención nominativa a favor de la Universidad de Navarra como “auxilio de las cargas económico-financieras que ha de soportar la misma por la referida gestión de la asistencia sanitaria en la Comunidad Foral de Navarra”. El importe de la subvención concedida para el año 2006 ascendió a 2 millones de euros y, para 2007, a 2,3 millones de euros. En las bases reguladoras de estas subvenciones se establece, entre otras, las siguientes cláusulas:

- La Universidad solicitará de la Administración del Estado el importe de la compensación económica por dicha colaboración en la prestación sanitaria para cada uno de los años citados -2006 y 2007-. De esta solicitud se dará cuenta al SNS-O.





- En caso de desestimación de dicha solicitud, deberá proceder a la impugnación de esta decisión mediante la interposición de los recursos judiciales pertinentes, dando cuenta, igualmente al SNS-O.

- En el caso de que se obtuviera la citada compensación, la Universidad deberá reintegrar a la Administración Foral las cantidades percibidas vía subvención foral más los intereses de demora correspondientes.

Hasta la fecha de redacción de este Informe no consta en el SNS-O que se haya resuelto ningún procedimiento judicial a favor de la Universidad.

- Con efectos de 1 de mayo de 2008, la Universidad de Navarra deja de tener la consideración en el ámbito estatal de entidad colaboradora de la Seguridad Social.

II.3. Actuaciones previas y formalización del contrato

La Ley Foral de Salud contempla la colaboración del sector privado en materia sanitaria a través de la figura del concierto para la prestación de la asistencia sanitaria especializada, pero no extiende tal habilitación legal para la atención primaria, cuya prestación se prevé, con carácter general, por las estructuras de la red asistencial pública.

Igualmente considera la posibilidad de colaborar con el sistema sanitario público a las empresas autorizadas (empresas colaboradoras) para la prestación de asistencia sanitaria a sus trabajadores, estableciéndose el concierto correspondiente con el SNS-O.

Los conciertos sanitarios se han considerado tradicionalmente como una modalidad de gestión indirecta de servicios públicos. En Navarra, con la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, desaparece el contrato de gestión de servicios públicos y se reparte su objeto entre el contrato de asistencia y el contrato de concesión de servicios, lo que no obsta para que el régimen jurídico aplicable a estos contratos sea prácticamente idéntico, independientemente de la diferente denominación, ya que, en cualquier caso, estamos hablando de un contrato para gestionar el servicio público de sanidad.

Esta configuración como contrato de gestión de servicios públicos produce la consecuencia de que a los llamados conciertos sanitarios les resultan aplicables, tanto las disposiciones esenciales que regulan el respectivo servicio, fundamentalmente la legislación sectorial de sanidad, como la normativa de contratación.

Centrándonos en el objeto del trabajo, señalamos:

- El 8 de febrero de 2008, la Universidad remite un escrito al Departamento de Salud del Gobierno de Navarra indicándole que ha comunicado al Director General de Ordenación Económica de la Seguridad Social la suspensión indefinida, con efectos de 22 de febrero de 2008, de la colaboración en la prestación de la asistencia sanitaria a sus propios trabajadores derivada de enfermedad común y





accidente no laboral que ha venido prestando desde 1982, como entidad colaboradora de la Seguridad Social.

- El Servicio de Régimen Jurídico del SNS-O, emite, el 11 de febrero de 2008, un informe en relación con la contratación de la prestación de asistencia sanitaria a determinados colectivos de usuarios del SNS-O desde el 22 de febrero de 2008 a 31 de diciembre de 2011. Dicho informe, en lo que afecta al objeto del trabajo, señala: 1) *“el cese de la actividad de la Entidad Colaboradora “Universidad de Navarra” origina la obligación del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea de hacerse cargo de la atención primaria y especializada de los trabajadores y beneficiarios de esta empresa”*; 2) *“el informe técnico obrante en el expediente señala que el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea no puede asumir, en estos momentos, con la infraestructura y con los recursos humanos, materiales y técnicos de los que dispone, la gestión de este servicio consistente en prestar asistencia sanitaria ...”*; 3) *“justifica la utilización del procedimiento negociado previsto en la normativa foral por referencia al informe suscrito por los Directores de Atención Primaria y Atención Especializada en el que se pone de manifiesto que, la entidad “Universidad de Navarra” es la única existente en la Comunidad Foral de Navarra, con capacidad técnica para prestar el servicio que se va a contratar”*.

- El Gobierno de Navarra, mediante Acuerdo adoptado el 18 de febrero de 2008, autoriza al Director Gerente del SNS-O la contratación, mediante procedimiento negociado sin publicidad, de la prestación de asistencia sanitaria primaria y especializada con la Universidad de Navarra, desde el 22 de febrero de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2011, ambos inclusive.

- Con fecha 19 de febrero de 2008, la Dirección de Atención Primaria y de Asistencia Especializada del SNS-O, suscriben un informe conjunto en el que ponen de manifiesto: 1) el SNS-O se debe hacer cargo de la atención primaria y especializada de los aproximadamente 6.790 trabajadores y beneficiarios de la empresa “Universidad de Navarra”; 2) el SNS-O tendría serias dificultades para poder asumir, en estos momentos, la gestión de este servicio, resaltando que el incremento sería de un día para otro y repartido de manera irregular, lo que unido a la actual situación de fuerte incremento de la demanda asistencial, dificulta seriamente, en el momento presente, la posibilidad de que el SNS-O pueda dar cobertura a este colectivo; 3) la entidad “Universidad de Navarra” es en la actualidad la única entidad existente en la Comunidad Foral de Navarra, con capacidad técnica para prestar el servicio que se va a contratar con el grado de calidad adecuado y suficiente para ofrecer los servicios médicos a los trabajadores.

- El 20 de febrero de 2008, la Universidad de Navarra, “de acuerdo a lo establecido en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que han de regir el contrato para la prestación de asistencia sanitaria por la Universidad de Navarra a determinados colectivos de usuarios del SNS-O desde 2008 a 2011 inclusive”, presenta proposición, adjuntando la documentación establecida en los pliegos.





- Por Resolución nº 304/2008, de 22 de febrero, del Director Gerente del SNS-O se adjudicó la contratación previa autorización del Gobierno de Navarra¹ mediante Acuerdo adoptado el 18 de febrero de 2008, del servicio de asistencia sanitaria primaria y especializada a determinados colectivos de usuarios del SNS-O desde 22 de febrero de 2008 hasta 31 de diciembre de 2011 a la Universidad de Navarra. En dicha Resolución y de forma simultánea: 1) se estima un gasto de 4.981.080 euros para 2008, 2) se aprueban los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y Técnicas que han de regir el contrato, 3) se adjudica el contrato a la Universidad de Navarra, desde el 22 de febrero de 2008 a 31 de diciembre de 2011, ambos inclusive.

- El contrato se formaliza el mismo día 22 de febrero de 2008. Mediante dicho contrato, la Universidad de Navarra se compromete a realizar el servicio de asistencia sanitaria primaria y especializada en Navarra durante cuatro años, con estricta sujeción a la Ley Foral de Contratos Públicos y a los Pliegos de Cláusulas Administrativas y de Prescripciones Técnicas reguladores de dicho contrato. El precio de adjudicación, para el año 2008, se establece en 744 euros/beneficiario y año. La prestación del servicio comienza el 22 de febrero de 2008.

- Con fecha 17 de abril de 2008, el Director General de Ordenación de la Seguridad Social resuelve dejar sin efecto, a partir de 1 de mayo de 2008, la autorización concedida a la Universidad de Navarra para colaborar en la gestión de la Seguridad Social respecto a la asistencia sanitaria e incapacidad temporal derivadas de las contingencias de enfermedad común y accidente no laboral, en relación con su personal.

- El 24 de abril de 2008, el Director Gerente del SNS-O comunica a la Universidad de Navarra que “teniendo en cuenta que el cese de la colaboración con la Administración del Estado se producirá el 1 de mayo de 2008 y que es el cese de dicha actividad, el que origina que el SNS-O se deba hacer cargo de la atención primaria y especializada de los trabajadores y beneficiarios de esta empresa, obligación que ha sido contratada con es entidad, ...el contrato suscrito comenzará a surtir efectos a partir de 1 de mayo de 2008”.

II.4. Análisis de aspectos concretos del contrato y de los pliegos de cláusulas administrativas y técnicas

De la lectura del contrato y de los pliegos destacamos los siguientes aspectos:

a) Contrato

- Objeto del contrato: Prestación de asistencia sanitaria primaria y especializada por la Universidad de Navarra a determinados colectivos de usuarios del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea desde 2008 a 2011 inclusive.

¹ . La autorización previa del Gobierno es necesaria por tratarse de un contrato de carácter plurianual y por exceder su presupuesto de 1.500.000 €





- Presupuesto. Se establece un presupuesto estimado para el SNS-O durante 2008, de 744 euros por beneficiario y año (62 euros por persona y mes). Se excluye la prestación farmacéutica, que será financiada con receta oficial del SNS-O. Este precio se verá incrementado cada año en el IPC de Navarra más dos puntos.

- Abono del precio: El abono se efectuará con carácter mensual, mediante transferencia bancaria, contra la presentación de la correspondiente factura mensual.

- Clase de contrato y de expediente de contratación: Asistencia y anticipado. El carácter de anticipado procede de que, inicialmente, se planificó el expediente para que su aprobación se efectuara dentro de 2007; sin embargo, su tramitación real y aprobación se desarrolló en 2008, perdiendo por tanto tal condición de anticipado.

- Procedimiento: negociado sin publicidad comunitaria, justificándose este hecho en que dicho contrato sólo puede encomendarse a un empresario determinado.

- Formalización del contrato: se formalizará en documento administrativo dentro del plazo de 15 días a contar desde el siguiente a la notificación de la adjudicación. Sin embargo, se firma el mismo día de la adjudicación -22 de febrero de 2008- y su duración abarca desde esta fecha hasta el 31 de diciembre de 2011.

b) Determinación del coste unitario

De acuerdo con los estudios obrantes en el expediente, el coste unitario del contrato -744 euros por beneficiario y año ó 62 euros por mes- se determina a partir de los gastos corrientes del SNS-O previstos en el proyecto de presupuestos de 2008, deduciendo un conjunto de actividades fuera del ámbito del contrato (fundamentalmente la prestación farmacéutica); el importe resultante se divide por la población de Navarra sujeta a asistencia sanitaria, para determinar el gasto sanitario per cápita; a este gasto per cápita, se le deduce un 25 por ciento en concepto de estructura empresarial diferente y dispersión de la población, obteniéndose en consecuencia el importe citado de 744 euros.

c) Beneficiarios

- Los colectivos de personas beneficiarias se refiere a personas físicas que tengan derecho a ser atendidos en Navarra por el SNS-O –según la cartera de servicios vigente- por asistencia sanitaria primaria y especializada derivada de enfermedad común y accidente no laboral y sean atendidas por la Universidad en cumplimiento de este contrato.

- El número de beneficiarios con derecho a cobro será el correspondiente al número de Tarjetas de Identificación Sanitaria de la adjudicataria el día final de cada mes. Se estima un número aproximado de 7.800. Estos beneficiarios titulares son:

- Los trabajadores en activo y sus familiares, residentes en Navarra, de la Universidad de Navarra, Clínica Universitaria de Navarra, Instituto Científico y





Tecnológico de Navarra, S.A. y de la Fundación para la Investigación Médica Aplicada.

- Quienes tengan la condición de pensionistas de esas instituciones o empresas por jubilación, en cualquiera de sus formas, por incapacidad permanente y absoluta para todo trabajo o por gran invalidez.

- Identificación de los beneficiarios: Mediante la Tarjeta de Identificación Sanitaria (T.I.S.) que les expida el SNS-O, en la que constará la pertenencia del titular al colectivo de beneficiarios.

- Para la asistencia a estos beneficiarios, la Universidad designará los Médicos de Medicina General, de Pediatría y de Urgencias necesarios para la correcta atención de los afectados por el contrato y comunicará la designación al SNS-O. Éste les autoriza a extender los partes de alta, baja, etc. y les facilitará los medios para expedir las recetas y otros documentos oficiales. La atención especializada será facilitada por los médicos especialistas de la adjudicataria.

d) Obligaciones de información complementaria

Señalamos a efectos de la fiscalización las siguientes:

- La Universidad comunicará al SNS-O las modificaciones de facultativos que se produzcan en la citada designación anterior.

- Se remitirá semestral al SNS-O un resumen estadístico cuantitativo de las actividades relacionadas con la asistencia a los beneficiarios y al conjunto mínimo básico de datos de los pacientes asistidos.

- Se reconoce al SNS-O la facultad de inspección o control de los trabajos incluidos en el contrato.

- El SNS-O podrá exigir a la Universidad la presentación o exhibición de sus cuentas anuales.

- La Universidad vendrá obligada a mantener a su cargo una póliza de responsabilidad civil con una cobertura mínima de 600.000 euros por siniestro.

- El grado de satisfacción de los pacientes y de sus familiares se comprobará mediante encuestas periódicas a los mismos.

e) Modificación del contrato en 2009

En 2009, se modifica el anterior contrato en los siguientes aspectos:

- De acuerdo con las previsiones contempladas en el mismo, el coste para dicho año se incrementa en el IPC de Navarra más dos puntos –un 3,2 por ciento de aumento-. El coste resultante por beneficiario y año asciende a 767,81 euros.

- Se incluye dentro de los beneficiarios a un colectivo de unas 80 personas procedentes de la MUFACE que no se consideraban como tal en el contrato original.





En el presupuesto de 2009, esta partida cuenta con una asignación de crédito inicial de 5.360.000 euros.





III. Objetivos

De acuerdo con la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos, hemos procedido, teniendo en cuenta la petición parlamentaria, a realizar la fiscalización sobre *“el contrato para la prestación de asistencia sanitaria por la Universidad de Navarra a determinados colectivos del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea”*.

Los objetivos de nuestro trabajo han sido los siguientes:

- 1º. Analizar el encaje legal de este contrato en la normativa general reguladora del servicio público sanitario.
- 2º. Contrastar el cumplimiento de la normativa de contratación en la adjudicación de este contrato.
- 3º. Cuantificar el coste que para el Gobierno de Navarra ha supuesto dicho contrato para el ejercicio de 2008.
- 4º. Verificar el cumplimiento de las exigencias de información contempladas en el contrato y los pliegos para la ejecución adecuada del contrato.





IV. Alcance

Teniendo en cuenta los objetivos planteados, el alcance de nuestro trabajo se ha centrado básicamente en las siguientes líneas de actuación:

- Analizar la configuración legal del contrato revisado a la vista de la normativa general básica y foral sobre la habilitación de distintas formas de prestación de los servicios y prestaciones sanitarias.
- Verificar el cumplimiento de la normativa foral de contratación en la adjudicación de este contrato de asistencia así como el cumplimiento de los derechos y obligaciones que a ambas partes impone el contrato correspondiente.
- Determinar para el ejercicio de 2008 el coste real que le ha supuesto al Gobierno de Navarra la prestación de tal servicio.

Para ello se ha revisado fundamentalmente el conjunto de documentación que contiene el expediente de contratación así como los documentos contables que respaldan las operaciones realizadas y su justificación.

Como metodología, se han aplicado los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público aprobados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo de España y desarrollados por esta Cámara de Comptos en su Manual de Fiscalización, habiéndose incluido todos aquellos procedimientos técnicos considerados, de acuerdo con los objetivos del trabajo.



V. Conclusiones y Recomendaciones

De acuerdo con el alcance del trabajo realizado, las conclusiones alcanzadas han sido las siguientes:

Objetivo 1º. Analizar el encaje legal de este contrato en la normativa general reguladora del servicio público sanitario.

1ª. La Universidad de Navarra es, desde 1982, una entidad colaboradora de la Seguridad Social para la prestación voluntaria de la asistencia sanitaria e incapacidad temporal derivadas de enfermedad común y accidente no laboral de sus propios trabajadores y familiares beneficiarios.

2ª. Esta colaboración se financia, hasta el año 1998, mediante unos coeficientes reductores aplicados sobre la cuota de contingencias comunes a la Seguridad Social. A partir de esa fecha, y como consecuencia de un cambio normativo, no se ha reglamentado y, en consecuencia, la Universidad no ha percibido importe alguno compensatorio por dicha prestación desde la citada Seguridad Social.

3ª. En los ejercicios de 2006 y 2007, la Universidad ha recibido dos subvenciones nominativas del Gobierno de Navarra por importe total de 4,3 millones de euros. Estas subvenciones se destinan a “auxiliar” a dicha entidad en la prestación del servicio de asistencia sanitaria de sus trabajadores. Tienen el carácter de reintegrable en el supuesto de que la Seguridad Social abone a la Universidad las cantidades compensatorias que se determinen por su consideración como entidad colaboradora de la misma.

4ª. Con efectos desde el 1 de mayo de 2008, la Universidad deja de tener la consideración de entidad colaboradora ante la Seguridad Social. Como resultado de esta renuncia, la prestación sanitaria de sus trabajadores corresponde a la red sanitaria foral.

5ª. Con la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2009, se ha suprimido en el ámbito estatal el régimen de colaboración voluntaria en la gestión de la asistencia sanitaria. Dado que el servicio público de sanidad es competencia de las Comunidades Autónomas, son éstas las que deben convenir y asumir, en su caso, la financiación de tal colaboración voluntaria.

6ª. La Ley Foral de Salud permite al SNS-O celebrar conciertos para la prestación de servicios sanitarios con medios ajenos a los públicos, teniendo en cuenta, con carácter previo, la utilización óptima de sus recursos sanitarios propios y su adecuación a los objetivos sanitarios, sociales y económicos establecidos en el Plan de Salud de Navarra; esta habilitación legal se refiere a la prestación sanitaria especializada, sin que se contemple expresamente en la citada norma respecto a la atención primaria, aunque sí se considera tal extensión en la legislación básica estatal. Las condiciones económicas de esos conciertos se establecerán por el SNS-O teniendo en cuenta la previsión del coste real de los servicios a concertar y deberán ser objeto de revisión anual.





7ª. La figura de los conciertos sanitarios se ha considerado tradicionalmente como una modalidad de gestión indirecta de servicios públicos. Con la nueva ley Foral de Contratos Públicos, desaparece el contrato de gestión de servicios públicos y se reparte su objeto entre el contrato de asistencia y el contrato de concesión de servicios.

8ª. El contrato objeto de fiscalización, por el que el SNS-O, como entidad contratante, encarga por un precio, a un empresario (Universidad de Navarra) el servicio de asistencia sanitaria primaria y especializada de un colectivo denominado “trabajadores de dicho centro y sus familiares beneficiarios”, colectivo que tiene derecho a dicha prestación, es un contrato de los denominados de asistencia, en la vigente normativa foral de contratación.

9ª. La finalidad de dicho contrato es gestionar determinados aspectos del servicio público de sanidad con medios ajenos. Por ello, al mismo les resultan aplicables, en primer lugar, las disposiciones esenciales que regulan el respectivo servicio, es decir, la legislación sectorial de sanidad, lo que tiene una influencia decisiva en orden a fijar el contenido del respectivo contrato. En segundo lugar, en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción, le resulta de aplicación la normativa de contratación y sus disposiciones reglamentarias.

De las conclusiones anteriores se desprende, en definitiva, que se trata de la gestión indirecta mediante contrato de asistencia del servicio de atención primaria y especializada competencia del SNS-O para un colectivo concreto de trabajadores de la Universidad de Navarra.

Objetivo 2º. Contratar el cumplimiento de la normativa de contratación en la adjudicación de este contrato.

10ª. Revisado el expediente de contratación se concluye que el mismo, en términos generales, se ha tramitado siguiendo los procedimientos del contrato de asistencia. No obstante, exigiendo la normativa vigente que la celebración de conciertos-contratos para la prestación de servicios sanitarios con medios ajenos, se efectúe teniendo en cuenta, con carácter previo, la utilización óptima de los recursos propios:

- Convendría haber reforzado la justificación de la necesidad o conveniencia del contrato para la satisfacción del interés público.
- Convendría, así mismo, haber justificado de manera más adecuada la imposibilidad de prestar el servicio con medios propios públicos, analizando técnicamente esa imposibilidad y el coste que supondría prestar tal asistencia con sus propios medios.

Objetivo 3º. Cuantificar el coste que para el Gobierno de Navarra ha supuesto dicho contrato para el ejercicio de 2008.

11ª. El coste del contrato se determina exclusivamente mediante la fórmula de número de beneficiarios por coste unitario, sin que intervengan otros factores





relevantes como podría ser la actividad sanitaria realmente prestada por la Universidad a sus trabajadores; por tanto, la Universidad soporta el beneficio o gasto que suponga una actividad sanitaria con coste distinto al unitario establecido en el contrato. En esta línea, la revisión del contrato al final de cada ejercicio económico se limita a actualizar anualmente su coste unitario con el IPC de Navarra más dos puntos.

12^a. El contrato inicia su vigencia real el 1 de mayo de 2008, es decir, prácticamente dos meses después de lo previsto en sus cláusulas. Esta fecha de mayo coincide con la renuncia efectiva de la Universidad a su consideración como entidad colaboradora de la Seguridad Social.

13^a. Una vez recibida la factura mensual emitida por la Universidad, los servicios del SNS-O contrastan el número de beneficiarios indicado en las mismas con el registro de tarjeta TIS. Esta revisión se centra, básicamente, en verificar que los mismos:

- Residen en Navarra
- Son beneficiarios de prestación sanitaria pública
- Los familiares no tienen derecho por sí mismos a ser beneficiarios de la citada prestación sanitaria.

Este proceso de control ha supuesto, en 2008, el pago de 89.652 euros menos que lo facturado inicialmente por la Universidad, importe que responde a un número anual de 1.446 usuarios de asistencia.

14^a. Desde mayo a diciembre de 2008, el gasto total para el Gobierno de Navarra, una vez ajustado el número de beneficiarios presentado por la Universidad, ha ascendido a 3.299.632 euros, para una media mensual en torno a los 6.700 y cuyo desglose mensual se refleja en el cuadro siguiente:

Mensualidad	Número de beneficiarios	Obligaciones reconocidas
Mayo	6.502	403.124,00
Junio	6.765	419.430,00
Julio	6.782	420.848,00
Agosto	6.759	419.058,00
Septiembre	6.290	389.980,00
Octubre	6.658	412.796,00
Noviembre	6.757	418.934,00
Diciembre	6.701	415.462,00
Total		3.299.632

De este total de beneficiarios, sobre un 3 por ciento son jubilados.





15ª. En relación con el crédito inicial, el gasto reconocido representa un 66 por ciento. Este porcentaje se explica fundamentalmente en que el contrato entró en vigor realmente dos meses más tarde de lo previsto (1 de mayo frente al 22 de febrero previsto) y que el número de usuarios ha sido igualmente menor (media mensual de 6.700 contra unas previsiones de 7.800).

En resumen, en 2008, el contrato analizado le ha supuesto al Gobierno de Navarra un coste total de 3,3 millones de euros; con este importe se ha financiado la asistencia sanitaria primaria y especializada de un colectivo de 6.700 trabajadores y familiares de la Universidad de Navarra, asistencia que es prestada por ésta directamente.

Recomendamos que los servicios del SNS-O, antes de la finalización del presente contrato y teniendo en cuenta los resultados efectivos del mismo, su coste y el resto de circunstancias objetivas que le afectan, analicen la razonabilidad de mantener externalizada desde 2012 la prestación sanitaria de este colectivo de personas.

Objetivo 4º. Verificar el cumplimiento de las exigencias de información contempladas en el contrato y los pliegos para la ejecución adecuada del contrato.

16ª. Con carácter general no se han formalizado los requisitos de información complementaria que contiene la regulación del contrato.

Este aspecto, imputable tanto a la propia Universidad como al SNS-O, no afectaría a la determinación del coste del contrato para el SNS-O dado que, en definitiva, dicho coste se calcula exclusivamente por la fórmula de número de beneficiarios por su coste unitario, sin que intervengan otras circunstancias, tales como la actividad sanitaria realmente prestada.

Recomendamos adecuar las necesidades de información complementarias contenidas en los contratos y pliegos a las exigencias y necesidades del propio contrato.

Informe que se emite una vez cumplimentados todos los trámites previstos en la normativa vigente.

Pamplona, 5 de agosto de 2009

El presidente, Luis Muñoz Garde

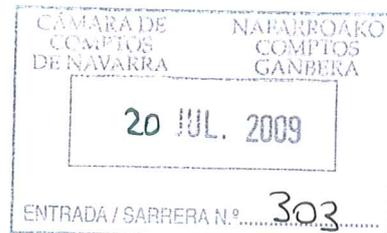




Alegaciones del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y de la Universidad de Navarra



SR. D. LUIS MUÑOZ GARDE
PRESIDENTE
CÁMARA DE COMPTOS-NAFARROAKO COMPTOS GANBERA

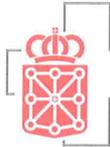


PAMPLONA, 16 DE JULIO DE 2009.

Estimado Sr. Muñoz:

A finales del mes de junio de 2009 se recibió un informe provisional sobre el contrato para la prestación de asistencia sanitaria por la Universidad de Navarra a determinados colectivos usuarios del SNS-O. A continuación se emiten las alegaciones a dicho informe provisional.

En relación con la afirmación de la Cámara de Comptos, en la conclusión sexta del Objetivo 1º del informe provisional de conclusiones, relativa a que *“La Ley Foral de Salud permite al SNS-O celebrar conciertos para la prestación de servicios sanitarios con medios ajenos a los públicos, teniendo en cuenta, con carácter previo, la utilización óptima de sus recursos sanitarios propios y su adecuación a los objetivos sanitarios, sociales y económicos establecidos en el Plan de Salud de Navarra; esta habilitación legal se refiere a la prestaciones sanitarias especializada, sin que se contemple expresamente en la citada norma respecto a la atención primaria, cuya prestación, como nivel básico de atención del sistema sanitario se prevé directamente por la red asistencial pública...”* añadiendo más adelante *“No obstante, la legislación básica del Estado sí contempla tal extensión.”*, se debe oponer que el artículo. 56 de la Ley Foral 10/1990, de 23 noviembre, de Salud, establece que las **estructuras de atención primaria se constituyen** por los centros asistenciales y por la totalidad de profesionales sanitarios y no sanitarios vinculados o adscritos a las Administraciones Públicas de la Comunidad Foral y **por los que se adscriban a la Red Sanitaria de Utilización Pública, que desarrollen sus actividades en el nivel primario de atención en el ámbito de las Zonas Básicas de Salud.** A su vez el artículo 77 de la misma norma señala que la integración de los centros y servicios asistenciales privados **en la Red Sanitaria de Utilización Pública se llevará a cabo mediante concierto** singular con cada Entidad o Institución.



En consecuencia, la conclusión no puede ser otra que la que conduce inexorablemente a determinar que la Ley Foral 10/1990, de 23 noviembre, de Salud, contempla expresamente la prestación de atención primaria, directamente, por sus centros y servicios propios, y de forma indirecta mediante concierto.

Por otra parte no se puede obviar el hecho de que el régimen de los conciertos sanitarios se diseñó por la Ley General de Sanidad y constituye legislación de carácter básico, pudiendo ser desarrollada por la legislación foral que, y, en modo alguno hubiera podido establecer limitaciones a los conciertos en atención primaria si la legislación estatal los reconoce, tal y como afirma la Cámara de Comptos. En efecto, como no podía ser de otro modo, la limitación a concertar prestaciones sanitarias de atención primaria no sólo no existe sino que la formalización de conciertos **se reconoce de forma expresa**, tal y como se ha demostrado, en los artículos 56 y 77 de la Ley Foral

Respecto al objetivo 4, se informa que, con fecha 6 de julio de 2009, se ha procedido a solicitar la información requerida a la empresa, la cual ha sido entregada y se encuentra en revisión.

Un cordial saludo,

D. JOSÉ CARLOS GARDE CELIGUETA
DIRECTOR GERENTE DEL
SERVICIO NAVARRO DE SALUD-OSASUNBIDEA



Universidad
de Navarra



A LA PRESIDENCIA DE LA CÁMARA DE COMPTOS DE
NAVARRA

FERNANDO DOMINGO OSLÉ, mayor de edad, con D.N.I. nº 16563876N, en su condición de Asesor Jurídico de la Universidad de Navarra, con NIF R3168001J, y domicilio a efectos de notificaciones en el Edificio Central de la **UNIVERSIDAD DE NAVARRA**, Campus Universitarios s/n, 31080, Pamplona, Navarra, ante la Cámara de Comptos de Navarra comparece y dice que:

Con fecha 30 de Junio de 2009 se ha conferido traslado para alegaciones del “Informe provisional. Contrato para la prestación de asistencia sanitaria por la Universidad de Navarra a determinados colectivos de usuarios del SNS-O” lo que se realiza mediante el presente escrito.

ALEGACIONES

Preliminar.- Este escrito se centra en los contenidos del informe que afectan modo directo a la Universidad de Navarra por lo que no se efectuarán alegaciones a los que se refieren a la actuación interna del SNS-O. Respetuosamente se entiende que esta actitud no puede ser entendida como que esta parte presta conformidad a los contenidos sobre los que no alega, sino simplemente entiende que es propio del SNS-O poner de manifiesto lo que estime oportuno sobre su actuación en este expediente.

Única.- Sobre las “Obligaciones de información complementaria”

En la página 12 de informe se detallan lo que se llaman “obligaciones de información complementaria” del siguiente modo:

“Señalamos a efectos de fiscalización las siguientes.

- La Universidad de Navarra comunicará al SNS-O las modificaciones de facultativos que se produzcan en la citada designación anterior*
- Se remitirá semestralmente al SNS-O un resumen estadístico cuantitativo de las actividades relacionadas con la asistencia de beneficiarios y al conjunto mínimo básico de datos de los pacientes asistidos.*



- *Se reconoce al SNS-O la facultad de inspección o control de los trabajos incluidos en este contrato.*
- *El SNS-O podrá exigir a la Universidad la presentación o exhibición de sus cuentas anuales.*
- *La Universidad vendrá obligada a mantener a su cargo una póliza de responsabilidad civil con una cobertura mínima de 600.000 euros por siniestro.*
- *El grado de satisfacción de los pacientes y de sus familiares se comprobará mediante encuestas periódicas a los mismos.”*

Por otra parte en la conclusión nº 16, en alusión a las obligaciones citadas se afirma:

“16ª. Con carácter general no se han formalizado los requisitos de información complementaria que contiene la regulación del contrato”

Esta conclusión tan general puede dar a entender que la Universidad ha cumplido de modo deficiente las obligaciones de información complementaria cuando, dicho con todo respeto, entiende esta parte que las ha cumplido de modo satisfactorio ya que:

- Con fecha 15 de mayo de 2008 y 6 de Julio de 2009 se remitió lista de facultativos adscritos a la prestación de los servicios contratados (se adjunta copia como documentos 1 y 2).
- Con fecha 6 de julio de 2009 se remitió resumen de la actividad asistencial realizada en cumplimiento del contrato (se adjunta copia como documento 3) que, según el Pliego de Condiciones Técnicas (nº 5 b) debe ser enviado anualmente.
- Con carácter previo a la firma del contrato se presentó ante el SNS-O póliza de responsabilidad civil de acuerdo a lo previsto en el pliego (9.9 Cláusulas administrativas particulares), lo que debe constar en el expediente.
- En el envío ordinario del CMBD general de la Clínica se incluyen los datos de los pacientes beneficiarios del contrato fiscalizado.



Sobre la obligación de realizar encuestas periódicas hay que tener en cuenta que los beneficiarios de la extinta Entidad Colaboradora optaron masivamente por seguir siendo atendidos en la Clínica en virtud del contrato de 22 de febrero y que el número de beneficiarios del contrato se mantiene estable, estos hechos unidos a la posibilidad que tienen los beneficiarios de optar por el Servicio Navarro de Salud en cualquier momento, es entendido por la Clínica como un índice que muestra la satisfacción de los pacientes. Estos hechos están en poder del SNS-O.

Así las cosas no ha parecido oportuno realizar este tipo de encuestas mientras no haya transcurrido un mínimo de tiempo de vigencia que garantice que se pueden obtener datos fiables. No obstante, transcurrido ya un año de la vigencia del contrato se puede estudiar el modo de reforzar la efectividad del cumplimiento de esta obligación.

Por otra parte todos los beneficiarios del contrato, como todos los pacientes de la Clínica, pueden hacer llegar sus sugerencias y quejas por los cauces establecidos para todos los pacientes y su grado de satisfacción se mide de modo conjunto con toda la actividad de la Clínica.

Por lo expuesto

SOLICITA, que tenga por realizadas las alegaciones que se exponen en este escrito y se digne modificar el informe provisional trasladado conforme a los hechos y valoraciones puestas de manifiesto por esta parte.

Pamplona a 17 de julio de 2009.



Contestación a las alegaciones del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y de la Universidad de Navarra





CONTESTACIÓN A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL SERVICIO NAVARRO DE SALUD-OSASUNBIDEA Y POR LA UNIVERSIDAD DE NAVARRA AL INFORME PROVISIONAL DE FISCALIZACIÓN SOBRE “EL CONTRATO PARA LA PRESTACIÓN DE ASISTENCIA SANITARIA POR LA UNIVERSIDAD DE NAVARRA A DETERMINADOS COLECTIVOS DE USUARIOS DEL SERVICIO NAVARRO DE SALUD-OSASUNBIDEA”

Vistas las alegaciones formuladas al informe provisional por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y por la Universidad de Navarra, esta Cámara ha acordado su incorporación al mismo, elevándose a definitivo el citado informe.

No obstante, se quiere precisar en relación con las mismas lo siguiente:

A. Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea

1º.- En la conclusión 6º del informe, esta Cámara de Comptos señala que cuando la Ley Foral de Salud (LFS) regula la atención especializada - Capítulo IV del Título VI-, contempla de forma explícita en su artículo 60 la posibilidad de que, previo concierto, los centros y servicios asistenciales de carácter hospitalario y extrahospitalario del sector privado puedan integrarse en la Red Asistencial Pública. Sin embargo, cuando la citada LFS se refiere a la atención primaria - Capítulo III del citado Título VI- no contempla de forma explícita tal figura de los conciertos.

2º.- En todo caso y como indica el Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea en sus alegaciones, es cierto que de la LFS puede derivarse de forma genérica cobertura a la posibilidad de concertación de la atención primaria, máxime si como la Cámara señala en la citada conclusión 6ª, de la legislación básica del Estado en la materia deriva la posibilidad de concertación con centros privados tanto de la asistencia especializada como de la asistencia primaria. Pero siempre teniendo en cuenta, con carácter previo, la utilización óptima de sus recursos sanitarios propios y su adecuación a los objetivos sanitarios, sociales y económicos establecidos.

B. Universidad de Navarra

La información aportada en las alegaciones hace referencia básicamente a la remisión en julio de 2009 de determinada información complementaria que se contemplaba en los pliegos reguladores del contrato y que se remite en dicha fecha





a petición expresa del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, tal y como se indica en las alegaciones presentadas por el mismo.

En consecuencia se eleva el informe a definitivo.

Pamplona, 5 de agosto de 2009

El presidente, Luis Muñoz Garde

