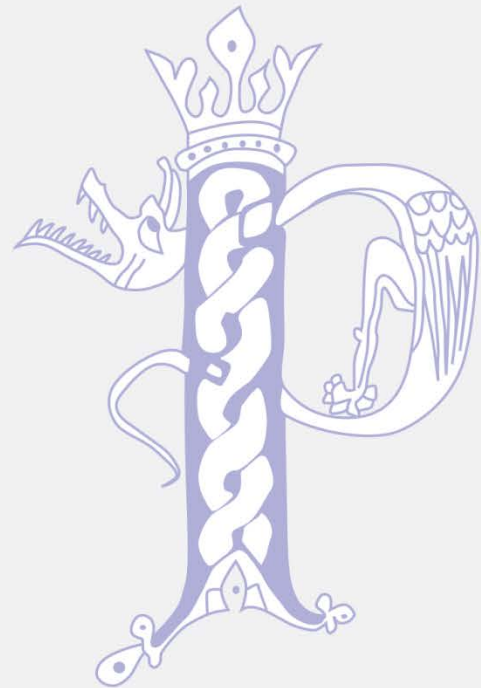




Contratos de asistencia de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas, 2016



Junio de 2018



CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBERA



ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	3
II. LA AGENCIA NAVARRA DE AUTONOMÍA Y DESARROLLO DE LAS PERSONAS	4
III. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES	12
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	14
V. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN DE LOS SERVICIOS.....	18
V.1. Revisión de los procedimientos de adjudicación	18
V.2. Estimaciones del módulo y evaluación del coste de los trabajadores en las licitaciones de los servicios contratados	28
V.3. Valoración de los criterios de adjudicación y repercusión de las ofertas a la baja en la garantía del cumplimiento del convenio colectivo sectorial aplicable.....	42
V.4. Ejecución de los contratos, seguimiento y control aplicados	46
V.5. Calidad de los servicios	52
ANEXO 1. RELACIÓN DE CENTROS Y PLAZAS CONTRATADAS	57
ANEXO 2. ESTIMACIÓN DE RATIOS POR CENTRO Y ESTRUCTURA SALARIAL ÁMBITO DISCAPACIDAD	60
ANEXO 3. ESTIMACIÓN DE RATIOS POR CENTRO Y ESTRUCTURA SALARIAL ÁMBITO ENFERMEDAD MENTAL	62
ANEXO 4. ESTIMACIÓN DE RATIOS POR CENTRO Y ESTRUCTURA SALARIAL ÁMBITO ATENCIÓN AL MENOR	65
ALEGACIONES FORMULADAS AL INFORME PROVISIONAL	68
CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS AL INFORME PROVISIONAL	





I. Introducción

En marzo de 2017 se registró en la Cámara de Comptos una petición parlamentaria, a instancias del grupo parlamentario Partido Socialista de Navarra (PSN), para realizar un informe de fiscalización sobre los contratos de asistencia de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas (ANADP en adelante) en el ejercicio 2016.

En concreto, la petición solicitaba:

- *“Revisar una muestra de expedientes de contratación de asistencia y de concesión de servicios de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas.*
- *Estudiar la oportunidad coste-calidad de esos servicios dada las cantidades licitadas fijadas en los expedientes revisados.*
- *Analizar el cumplimiento de los aspectos considerados más relevantes de los pliegos de los contratos y de las ofertas de las empresas adjudicatarias.*
- *Calcular el coste real del personal contratado para la ejecución de los servicios”.*

Este trabajo se incorporó en el programa anual de fiscalización que la Cámara de Comptos aprobó para el año 2017

El trabajo lo ha realizado un equipo integrado por tres técnicas de auditoria y un auditor, desde diciembre de 2017 hasta abril de 2018 con la colaboración de los servicios jurídicos, informáticos y administrativos de la Cámara.

Los resultados de esta actuación se pusieron de manifiesto al consejero de Derechos Sociales y a la Dirección Gerencia Navarra de Autonomía y Desarrollo Personal para que formularsen, en su caso, las alegaciones que estimasen oportunas, de conformidad con lo previsto en el art. 11.2 de la Ley Foral 19/1984, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra. Transcurrido el plazo, se han presentado alegaciones por parte de Miguel Laparra Navarro, consejero del Departamento de Derechos Sociales.

Agradecemos al personal de la ANADP y del Servicio de Calidad e Inspección de la Dirección General de Observatorio de la Realidad Social, de Planificación y de Evaluación de las Políticas Sociales la colaboración prestada en la realización de este trabajo.



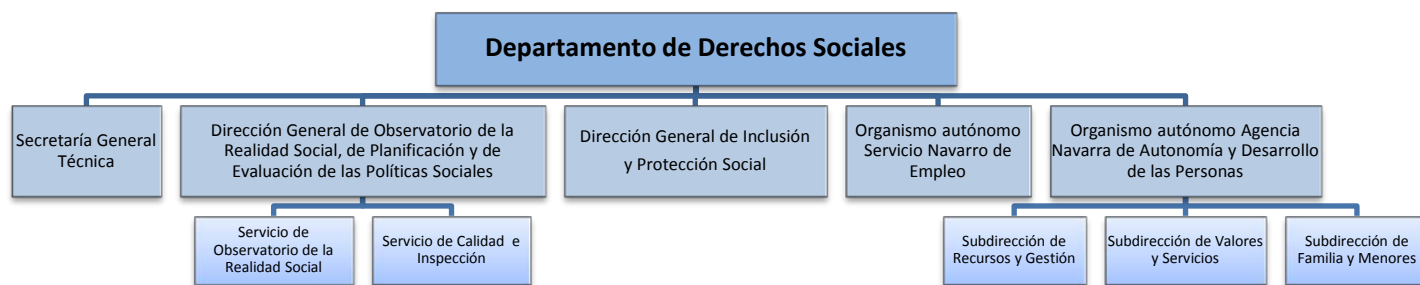


II. La Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas

II.1. Datos generales

El Departamento de Derechos Sociales ejerce, entre otras competencias, según establece el Decreto Foral 8/2015, de 22 de julio, las atribuidas en materias relativas a asuntos sociales, familia, atención a la infancia y a la adolescencia, la promoción de la autonomía de las personas y la atención a las necesidades de las personas mayores y con discapacidad.

Mediante el Decreto Foral 128/2015, de 28 de agosto, se establece la estructura orgánica del Departamento de Derechos Sociales. Su organigrama es el siguiente:



La ANADP es un Organismo Autónomo adscrito al Departamento de Derechos Sociales. Los estatutos vigentes se aprobaron por el Decreto Foral 172/2015 y se le asignan competencias relacionadas con las políticas de promoción de la autonomía personal y la prevención de la dependencia, las familias y la protección de los menores.

Las unidades que intervienen en la gestión y control de los contratos objeto del informe, tanto de la ANADP como del Departamento son las siguientes:

- En el ámbito de la ANADP:
 - a) Dependiendo de la Subdirección de Gestión y Recursos, la Sección de Concertación ejerce, entre otras, las funciones referidas a la formulación de propuestas de nuevos contratos de asistencia en colaboración con los responsables de las áreas correspondientes.
 - b) Dependiendo de la Subdirección de Valoración y Servicios, la Sección de Servicios para Personas con Discapacidad ejercerá entre otras, las funciones de coordinación, gestión, apoyo y asesoramiento de servicios y centros en colaboración con otras secciones de la Subdirección.





c) Dependiendo de la Subdirección de Familia y Menores, la Sección de Gestión de la Guarda y Ejecución de Medidas Judiciales ejerce, entre otras, las funciones de supervisión y seguimiento de menores ingresados en pisos funcionales de protección y centros residenciales así como el control y supervisión de los contratos y de las entidades correspondientes al ámbito competencial asignado a esta Sección.

• En el ámbito del Departamento de Derechos Sociales, y dependiendo de la Dirección General de Observatorio de la Realidad Social, de Planificación y de Evaluación de las Políticas Sociales:

a) El Servicio de Calidad e Inspección, al que se haya adscrito la Sección de Inspección como la unidad que ejerce el control e inspección en colaboración con el resto de unidades orgánicas del Departamento para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en la normativa reguladora de los servicios sociales y en los conciertos¹

II.2. Marco normativo básico de los servicios sociales

La Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia fue aprobada el 14 de diciembre de 2006. En este marco se especifica que las personas en situación de dependencia tienen derecho a acceder, en condiciones de igualdad, a las prestaciones y servicios previstos en la citada ley, independientemente del lugar del territorio del Estado español donde residan.

Asimismo se contempla que las prestaciones y servicios establecidos se integrarían en la Red de Servicios Sociales de las respectivas Comunidades Autónomas en el ámbito de las competencias que las mismas tengan asumidas. Establece además que la red de centros estaría formada por:

- a) *Centros públicos de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales*
- b) *Centros de referencia estatal para la promoción de la autonomía personal y para la atención y cuidado de situaciones de dependencia*
- c) *Centros privados concertados debidamente acreditados.*²

Finalmente se añade que las Comunidades Autónomas establecerán el régimen jurídico y las condiciones de actuación de los centros privados concertados.

¹ En el contexto del informe, los conciertos y plazas concertadas realmente se refieren a los contratos de asistencia y plazas contratadas en el marco de la Ley Foral 6/2006 de Contratos Públicos.

² Redacción literal del artículo 16 de la Ley 39/2006, pero que en el contexto del informe la concertación se refiere a la contratación en el marco de la Ley Foral 6/2006 de Contratos Públicos.





En Navarra se aprueba el 14 de diciembre de 2006, la Ley Foral 15/2006 de Servicios Sociales en Navarra; marco legal que posteriormente se desarrolla a nivel reglamentario mediante el Decreto Foral 69/2008 por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales en la que se establecen las prestaciones del sistema público. La Ley Foral 15/2006 mantiene vigente el Decreto Foral 209/1991 de 23 de mayo³, sobre el régimen de autorizaciones, infracciones y sanciones en materia de servicios sociales.

Las prestaciones garantizadas (aquellas exigibles como derecho subjetivo) y las no garantizadas (exigibles solamente si existe disponibilidad presupuestaria) que contempla la Cartera de Servicios Sociales son las siguientes:

- Atención primaria
- Atención a la dependencia
- Atención a personas con discapacidad
- Atención a personas con enfermedad mental
- Atención a personas en situación de exclusión social o en riesgo
- Atención al menor
- Atención a personas víctimas de violencia de género

Nuestra actuación se ha centrado en la revisión de los contratos correspondientes a los servicios de:

- Atención residencial y en centros de día a las personas con discapacidad y enfermedad mental.
- Atención al menor

Estas atenciones se ofrecen en dos tipos de centros:

- a) Centros públicos del Gobierno de Navarra y gestionado con medios propios o con medios externos a través de la adjudicación de contratos con empresas o entidades gestoras.
- b) Centros privados mediante la adjudicación de contratos con empresas o entidades gestoras.

La adjudicación de los contratos en ambos tipos de centros se enmarcan en el ámbito objetivo de la Ley Foral 6/2006 de Contratos Públicos que posteriormente se desarrolla.

³ Desarrollo reglamentario de la Ley Foral 9/1990 de 13 de noviembre, sobre el régimen de autorizaciones, infracciones y sanciones en materia de servicios sociales; marco legal actualmente derogado.





La relación de centros en función de la titularidad y el régimen de gestión en los ámbitos objeto de fiscalización se refleja en el siguiente cuadro:

DISCAPACIDAD					
Titularidad Pública				Titularidad Privada	
Centro gestión medios propios	Pisos funcionales gestión medios propios	Centros gestión contratada	Pisos funcionales gestión contratada	Centros Gestión contratada	Pisos funcionales gestión contratada
1	1	6	5	4	2

ENFERMEDAD MENTAL					
Titularidad Pública				Titularidad Privada	
Centro gestión medios propios	Pisos funcionales gestión medios propios	Centros gestión contratada	Pisos funcionales gestión contratada	Centros Gestión contratada	Pisos funcionales gestión contratada
1*	0	1	1	5	4

*Adscrito al Departamento de Salud

ATENCIÓN AL MENOR					
Titularidad Pública				Titularidad Privada	
Centro gestión medios propios	Pisos funcionales gestión medios propios	Centros gestión contratada	Pisos funcionales gestión contratada	Centros Gestión contratada	Pisos funcionales gestión contratada
0	0	4	5	7	11

En el Anexo 1 figura el detalle de los centros y la capacidad de plazas contratadas. Es necesario indicar que el número de plazas no significa número de usuarios, ya que una misma plaza puede estar ocupada por sucesivos usuarios a lo largo de la vigencia de cada contrato.

II.3. La contratación de las prestaciones y servicios previstos en la Cartera de Servicios Sociales

Acorde con las posibilidades que establece la normativa de contratación europea prevista en las directivas de contratación pública, y en la Ley Foral 6/2006 de Contratos Públicos⁴, se articula un régimen para posibilitar la gestión indirecta de servicios sociales, a través de la formalización de contratos que tienen carácter administrativo y se les califica como de asistencia⁵.

Los contratos deben ajustarse, además, a lo establecido en la Ley Foral 15/2006 de 14 de diciembre de Servicios Sociales y en el Decreto Foral 69/2008 de 17 de junio por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales de Ámbito General.

⁴ Marco contractual vigente para la realización del trabajo. El 7 de mayo de 2018 entra en vigor la nueva Ley Foral 2/2018 de 13 de abril de Contratos Públicos; marco jurídico adaptado a las nuevas Directivas de Contratación Pública 2014/24/UE y 2014/23/UE

⁵ El objeto de los contratos se entiende incluidos en los epígrafes “Servicios de asistencia social con alojamiento” “Servicios de bienestar social proporcionada a minusválidos” y “Servicios de centros de día” de la Categoría 25 “Servicios Sociales y de Salud” del Anexo II B de la Ley Foral 6/2006 de Contratos Públicos.





La gestión indirecta entre las Administraciones Públicas y las entidades privadas y las relaciones contractuales que de ellas se derivan, incluye tanto las entidades de iniciativa social, caracterizadas por la ausencia de ánimo de lucro como aquellas que buscan el ánimo de lucro y que corresponde a las distintas personificaciones jurídicas que operan en el ámbito mercantil.

El 16 de noviembre de 2017 se aprobó la Ley Foral 13/2017 de Conciertos Sociales⁶ en los ámbitos de la salud y los servicios sociales, que tiene por objeto: “regular la gestión indirecta para la prestación de servicios sociales, sanitarios y sociosanitarios a las personas a través de conciertos con entidades que no tengan ánimo de lucro, en el sentido del artículo 2.1.º y no sujetándose a la normativa en materia de contratación pública, cuando los recursos públicos no resulten suficientes o idóneos para garantizar la cartera de servicios públicos”.

Tanto este nuevo marco específico sectorial como el general de contratación pública previsto en la nueva Ley Foral 2/2018 de Contratos Públicos de 13 de abril de 2018, suponen la integración del derecho europeo -artículo 14 del TFUE y Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública- que prevé la posibilidad de reservar la prestación de los servicios de interés general y de atención directa a las personas a entidades sin ánimo de lucro, siempre que sea en un marco en que se preserven las finalidades de solidaridad y eficiencia presupuestaria y no comporte una alteración de la competencia.

⁶ BON núm. 231, de 30 de noviembre de 2017





II.4. Situación presupuestaria y contractual de los servicios en la ANADP en el ejercicio 2016

La ANADP se configura desde el punto de vista presupuestario, como un programa, en concreto el programa 920, con los siguientes datos de ejecución presupuestaria por capítulos en el ejercicio 2016:

Capítulos	Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas	% Ejecución	% sobre total presupuesto
1 Gasto Personal	22.834.683	22.693.992	99	14
2 Gasto corrientes	97.810.548	96.400.217	99	58
4 Transferencias corrientes	45.075.573	44.929.244	100	27
6 Inversiones	1.219.883	1.130.563	93	1
7 Transferencias capital	200.000	150.000	75	0
Total general	167.140.686	165.304.016	99	100

Las partidas presupuestarias en las que se imputan los contratos objeto del informe, presentan la siguiente ejecución presupuestaria:

Partidas presupuestarias	Obligaciones reconocidas 2016	% sobre total gasto capítulo 2
Gestión de Centros de Personas con Discapacidad	30.058.883	31,18
Gestión de Centros de Enfermedad Mental	5.535.106	5,74
Servicios de apoyo a la familia: orientación y mediación familiar	186.258	0,19
Asistencias a Menores	13.621.659	14,13
Total obligaciones reconocidas	49.401.906	51,25

La Cámara de Comptos emitió en mayo de 2013 el informe “Los servicios de atención residencial y diurna en el ámbito de la dependencia en Navarra, 2008-2012”. En el citado informe se reflejaba la evolución del gasto en el periodo 2008-2012. A continuación se muestra la evolución de las partidas en el periodo 2012-2017:

Partidas presupuestarias	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gestión de centros de personas con discapacidad	28.194.904	28.509.252	28.861.014	29.429.549	30.058.883	27.445.052
Gestión de centros de enfermedad mental	4.996.170	5.431.010	5.460.337	5.478.531	5.535.106	4.834.263
Servicios de apoyo a la familia: orientación y mediación familiar	446.097	194.481	153.848	179.263	186.258	254.953
Asistencias a menores	12.381.603	12.906.400	13.312.749	13.513.499	13.621.659	13.230.097
Total partidas	46.018.774	47.041.143	47.787.948	48.600.842	49.401.906	45.764.365

La menor ejecución en el presupuesto de 2017 de las partidas de gasto objeto del informe en relación al ejercicio 2016 se debe a la aplicación de las normas de cierre del ejercicio 2017⁷, por las que se imputan al presupuesto de 2018 reconocimiento de obligaciones por importe de 6.563.014 euros y que se analizan en el apartado V.4 del informe.

⁷ Orden Foral 84/2017 de 22 de junio del Consejero de Hacienda y Política Financiera





En el ejercicio 2016 la situación contractual de la prestación de servicios objeto de la fiscalización y el gasto presupuestario que ha supuesto se observa en el siguiente estado:

Contrato	Origen del contrato	Vigencia adjudicación	Vigencia nueva licitación 2016	Servicio con contrato vencido	Gasto 2016
Adacen	2015	Abril 2015-Abril 2019			1.348.866
Ademna	2015	Abril 2015-Abril 2019			206.638
Servicio*	2014	Marzo 2014-Marzo 2018			393.177
Tafalla y Sangüesa	2010			Desde Noviembre 2014	277.167
Tafalla y Sangüesa	2016		Agosto 2016-Julio 2020		290.706
PF Barañáin	2016		Agosto 2016-Julio 2020		42.926
Carmen Aldave	2015	Noviembre 2015-October 2019			2.343.958
Ramón y Cajal	2014	Abril 2014-Marzo 2018			3.892.887
Oncineda	2013	Mayo 2013-Abril 2017			3.036.991
Las Hayas, Valle de Roncal	2014	Abril 2014-Marzo 2018			7.904.055
Atalaya	2014	Abril 2014-Marzo 2018			2.558.482
Atalaya	2016		Noviembre 2016-Noviembre 2020		1.329.737
Vencerol, Las Torchas y Mendabaldea	2011			Desde Septiembre 2015	680.958
Vencerol, Las Torchas y Mendabaldea	2016		Agosto 2016-Julio 2020		510.970
PF Iturrama	2011			Desde Diciembre 2015	237.927
PF Iturrama	2016		Agosto 2016-Julio 2020		177.719
Infanta Elena	2014	Febrero 2014-Enero 2018			3.684.773
Infanta Elena	2016		Noviembre 2016-Noviembre 2020		514.390
Valle del Roncal	2016		Noviembre 2016-Noviembre 2020		626.555
Total Discapacidad					30.058.883

* Se corresponde con servicios comarcales de ANFAS en atención temprana, y actividades con niños 0-3 años con ese tipo de discapacidad.

Contrato	Origen del contrato	Vigencia adjudicación	Servicio con contrato vencido	Gasto 2016
Equipos**	2010	Noviembre 2010-Noviembre 2014	Desde Noviembre 2014	431.760
CRPS Ordoiz	2005	Noviembre 2005-October 2080		521.835
CRPS Arga	2005	Noviembre 2005-October 2080		541.039
CRPS Queiles	2005	Noviembre 2005-October 2080		401.219
Félix Garrido	2012	Marzo 2012-Marzo 2016	Desde Marzo 2016	1.094.757
Piso Tudela	2005	Noviembre 2005-Noviembre 2015	Desde Diciembre 2015	49.932
CRPS Benito Menni	2005	Noviembre 2005-October 2080		128.101
Padre Menni/Benito Menni	2013	Noviembre 2013-Noviembre 2017	Desde Diciembre 2017	2.366.464
Total Enfermedad Mental				5.535.106

** Servicios de incorporación sociocomunitaria que atienden a personas con problemas de integración social y realizados a través de grupos de trabajo y talleres.





Contrato	Origen del contrato	Vigencia adjudicación	Gasto 2016
Investigación y valoración de casos de menores en dificultad social de gravedad elevada y la valoración e intervención terapéutica en casos de abusos sexuales a menores	2004	junio 2004-diciembre 2016	95.513
Gestión de 36 plazas de acogimiento residencial para menores en situación de desprotección y con perfil de conflicto social	2009	diciembre 2009-noviembre 2019	1.790.209
Gestión del centro de cumplimiento de medidas judiciales para menores infractores	2014	julio 2014-julio 2018	1.661.956
Gestión del programa de medidas judiciales en medio abierto de convivencia con otra persona, familia o grupo educativo	2016	marzo 2016-julio 2018	252.885
Gestión del equipo de medio abierto y del programa de educación para adolescentes	2016	marzo 2016-julio 2018	559.712
Prestación del servicio de apoyo familiar post-adoptivo y acompañamiento de las familias acogedoras	2015	octubre 2015-septiembre 2019	142.387
Gestión del servicio de 64 plazas de acogimiento residencial de hogares funcionales	2006	noviembre 2006-octubre 2016	2.025.971
Formación preadoptiva dirigida a las personas que se ofrecen para adopción	2012	junio 2012-julio 2016	2.189
Servicio de orientación familiar*	2016	diciembre 2016-diciembre 2019	15.904
Gestión de 4 plazas de acogimiento residencial para menores en situación de conflicto asociado al consumo de tóxicos	2013	agosto 2013-agosto 2017	71.069
Gestión del equipo de atención a la infancia y adolescencia en situación de dificultad social en las áreas de Tudela y Estella	2012	noviembre 2012-noviembre 2016	391.355
Gestión del equipo de atención a la infancia y adolescencia en situación de dificultad social en el área de Tafalla	2013	mayo 2013-mayo 2017	143.372
Ejecución del programa de intervención familiar	2015	marzo 2015-diciembre 2019	933.755
Gestión de 40 plazas de acogimiento residencial básico, 5 plazas de acogimiento residencial especializado, 12 plazas del centro de observación y acogida, 18 plazas del centro de Día para menores y el programa de valoración de menores en situación de acogimiento en familias de urgencia	2013	julio 2013-julio 2017	3.161.449
Gestión del Servicio de punto de encuentro familiar	2005	junio 2005-junio 2015	355.410
Gestión del servicio de 64 plazas de acogimiento residencial de hogares funcionales		Enriquecimiento injusto desde octubre 2016	403.259
Servicio de intermediación familiar*		Enriquecimiento injusto todo el año 2016	67.422
Servicio de orientación familiar*		Enriquecimiento injusto hasta noviembre 2016	102.300
Gestión del equipo de atención a la infancia y adolescencia en situación de dificultad social en las áreas de Tudela y Estella		Enriquecimiento injusto desde noviembre 2016	54.101
Prestación del servicio reserva y ocupación de 25 plazas en régimen de internado para menores en dificultad o conflicto social		Enriquecimiento injusto desde abril de 2015	2.369.690
Total Atención al Menor			13.807.917

* Se imputan a la partida Servicios de apoyo a la familia: orientación y mediación familiar





III. Objetivos, alcance y limitaciones

Nuestro trabajo se ha centrado en la revisión de los contratos referidos a la prestación de los servicios de atención residencial y en centros de día a las personas con discapacidad, enfermedad mental y atención a menores formalizados en 2016 con los siguientes objetivos:

- Analizar la contratación pública de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas y revisar una muestra de los contratos.
- Estudiar la oportunidad coste-calidad de esos servicios dada las cantidades licitadas fijadas en los expedientes revisados
- Analizar el cumplimiento de los aspectos considerados más relevantes de los pliegos de los contratos y de las ofertas de las empresas adjudicatarias.
- Calcular el coste real del personal contratado para la ejecución de los servicios

La realización de nuestro trabajo se ha extendido al ejercicio 2017 con el objetivo de analizar los efectos de la entrada en vigor del IV Convenio en el ámbito de la discapacidad 2017-2019, así como las adjudicaciones realizadas en el ejercicio 2017 derivadas de licitaciones iniciadas en 2016.

Partiendo de la relación de contratos reflejados en el apartado II.4 del informe, se ha seleccionado la siguiente muestra:

Discapacidad	Tipo de centro	Importe adjudicación (IVA excluido)
Centro Oncineda	Propio	3.450.444
Centro Infanta Elena	Propio	4.112.194
Centro La Atalaya	Propio	3.084.653
Centro Carmen Aldave	Ajeno	2.437.504
Pisos Funcionales Iturrama, Tafalla y Sangüesa	Ajenos/Propios	1.113.509
Pisos Funcionales Mendabaldea, Las Torchas y Vencerol	Propio	1.188.455

Enfermedad mental	Tipo de centro	Importe adjudicación (IVA excluido)
Félix Garrido	Propio	1.325.421
Piso Tudela	Propio	49.932*
Padre Menni y Benito Menni	Ajeno	4.268.815

* Importe del gasto en 2016

Atención al menor	Tipo de centro	Importe adjudicación (IVA excluido)
Servicio de orientación familiar	-	173.881
Servicio de mediación familiar	-	79.954
Gestión de 38 plazas de acogimiento residencial	Ajenos/Propios	1.685.922
Gestión de tres programas de acogimiento residencial y uno en medio abierto para menores con perfil de conflicto social severo	Ajenos/Propios	2.028.046





Sobre estos contratos y atendiendo a la petición parlamentaria hemos revisado básicamente los siguientes aspectos:

- La adjudicación de los contratos de conformidad con el marco jurídico de la contratación pública.
- El cálculo de los módulos y su relación con el gasto de personal.
- La aplicación de los convenios colectivos.
- Una muestra de nóminas para comprobar su adecuación a los convenios colectivos.
- Actuaciones de control del Servicio de Calidad e Inspección.

Asimismo para la realización del trabajo, se han tenido en cuenta las conclusiones y recomendaciones que esta Cámara emitió en el informe “Los servicios de atención residencial y diurna en el ámbito de la dependencia en Navarra, 2008-2012” emitido en mayo de 2013

Sobre la petición parlamentaria relativa al coste real del personal contratado para la ejecución de los servicios, no nos pronunciamos dado que la información que disponemos es aportada exclusivamente por los adjudicatarios y no es revisada y supervisada por la ANADP. Además, no disponemos de datos verificados de las sustituciones y absentismo y su incidencia en relación con las previsiones iniciales. No obstante, hemos verificado la cobertura de los gastos de personal en el momento de la licitación y adjudicación de los contratos.

En relación al apartado coste-calidad, no consta información que nos permita pronunciarnos sobre la misma. No obstante hemos efectuado ciertas aproximaciones tal y como se refleja en el apartado V.5 del informe.

El trabajo se ha ejecutado de acuerdo con los principios y normas de auditoría del Sector Público aprobados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos del Control Externo del Estado Español y han sido desarrollados por esta Cámara de Comptos en su manual de fiscalización, aplicándose fundamentalmente la ISSAI-ES 200 “Principios fundamentales de la fiscalización-financiera” y la ISSAI-ES 400 “Principios fundamentales de la fiscalización de cumplimiento de legalidad”





IV. Conclusiones y recomendaciones

A continuación presentamos las principales conclusiones del trabajo realizado y las recomendaciones que consideramos oportunas para mejorar la gestión de la contratación:

- Los procedimientos de licitación y adjudicación de los distintos contratos realizados en los ejercicios 2016 y 2017 se han realizado de conformidad con la Ley Foral 6/2006 de Contratos y se han considerado en los pliegos, aquellas disposiciones de la Directiva 2014/24/UE que tienen efecto directo.

- Si bien se están tramitando licitaciones de expedientes por finalización de la vigencia de contratos anteriores, siguen existiendo servicios en los que el anterior adjudicatario continúa en su prestación a pesar de haber superado dicha vigencia, y pagándose los servicios de acuerdo a la teoría del enriquecimiento injusto; situaciones que deben evitarse en la medida de lo posible.

- Las licitaciones realizadas con posterioridad al 3 de febrero de 2015, fecha de entrada en vigor de la modificación del artículo 49 de la Ley Foral 6/2006, han introducido en los respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares, las cláusulas sociales exigidas en relación a los convenios colectivos aplicables. Hemos verificado que el importe de las licitaciones cubren las estimaciones de los gastos de personal de forma suficiente para dar en principio cobertura a lo previsto en la citada cláusula. La misma conclusión se extiende a las licitaciones revisadas con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la modificación del citado artículo, aun no siendo exigible.

Además, hemos verificado en las nóminas de la muestra el cumplimiento de los niveles y estructura salarial previstos en los convenios colectivos aplicables.

- En el ámbito de discapacidad, la contratación se lleva a cabo de forma homogénea de acuerdo a los mismos pliegos y siendo de aplicación el mismo convenio colectivo de discapacidad para todos los centros y pisos⁸. Esta homogeneidad no se da en el ámbito de enfermedad mental y atención al menor; ámbitos en los que no es de aplicación el convenio colectivo de discapacidad y resultan de aplicación los convenios colectivos de ámbito estatal y de empresa.

- A partir del ejercicio 2011, en un escenario de incumplimiento de estabilidad presupuestaria y con el objetivo de reducción del déficit, se elimina la aplicación de revisión de precios de los contratos de asistencia, congelándose en consecuencia los precios en las sucesivas prórrogas. Esta situación afectó a la

⁸ El convenio colectivo de discapacidad configura un ámbito subjetivo referenciado a centros concretos. Los convenios aplicables a los ámbitos de enfermedad mental y atención al menor se refieren a ámbitos objetivos.





posibilidad de aplicar las mejoras retributivas previstas en los respectivos convenios colectivos por parte de las empresas adjudicatarias. Si bien tradicionalmente el Gobierno de Navarra financiaba de facto los incrementos salariales a través de la posterior modificación del módulo del contrato, en el IV Convenio colectivo de discapacidad 2017-2019, se incorpora un compromiso formal por parte del Departamento de Derechos Sociales de financiar las mejoras retributivas previstas en el mismo y durante su periodo de vigencia. Derivado de este compromiso, se permite en el citado ámbito la revisión anual del módulo; revisión no permitida en los ámbitos de enfermedad mental y atención al menor, lo que provoca que el principio de riesgo y ventura contractual que asume el contratista opere de forma distinta.

- Las licitaciones vienen precedidas de una exhaustiva previsión y planificación económica en relación a las necesidades establecidas en los pliegos. No obstante, consideramos que el cálculo de los presupuestos está muy ajustado, lo que limita en buena medida el margen de maniobra en los gastos que no sean de personal, además de la consideración de un beneficio tasado en un máximo del tres por ciento, lo que podría limitar una concurrencia efectiva por parte de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en favor de las grandes empresas. De hecho, actualmente todos los servicios del ámbito de discapacidad están adjudicados a una única empresa, calificada en el marco jurídico mercantil como gran empresa. Esta posible limitación podría ir en contradicción con uno de los objetivos de las nuevas directivas de contratación y actualmente traspuestas en la nueva Ley Foral 2/2018 de Contratos Públicos, que es precisamente el facilitar las posibilidades de acceso de las PYMES en la contratación pública.

- Ciertas exigencias de supervisión y control exigidos en los pliegos durante la fase de ejecución de los contratos presentan deficiencias significativas que debieran corregirse, como por ejemplo la existencia de mecanismos de control presencial en los centros y pisos que sean apropiados para verificar las exigencias en materia de personal, así como la verificación de las memorias técnicas y económicas en tiempo y forma que permitan evaluar de forma suficiente y adecuada el nivel de calidad material y de funcionamiento de los servicios contratados; deficiencias que nos impiden verificar el cumplimiento íntegro de determinados requerimientos exigidos en los pliegos.

- La Sección de Inspección dispone en la actualidad de tres inspectores, lo que impide realizar las funciones de supervisión y control de los contratos de la ANADP en todas las áreas revisadas⁹.

- En el ámbito de la discapacidad, y contrariamente a lo previsto en los pliegos, opinamos que en fase de ejecución no se han evaluado todos los apartados valorados a los adjudicatarios como criterios de adjudicación.

⁹ Párrafo modificado según el apartado primero de la primera alegación





- La Ley Foral 15/2006 de Servicios Sociales establece la obligación de aprobar planes de calidad para los Servicios Sociales con una vigencia de cuatro años. El único plan aprobado es el correspondiente al periodo 2010-2013.

- Los requerimientos de personal exigidos en los pliegos son superiores a los establecidos con carácter de mínimos en el Decreto Foral 209/1991.

- La información de los indicadores de evaluación y encuestas de satisfacción exigidas a los adjudicatarios presenta debilidades significativas para su utilidad como instrumentos de gestión en orden a valorar la calidad de los servicios contratados.

En nuestra opinión, los aspectos que deben tenerse en cuenta para mejorar las deficiencias observadas y que constituyen nuestras recomendaciones a las mismas son:

- *Verificar las exigencias requeridas en los pliegos y, en concreto, revisar las memorias técnicas y económicas a la finalización de cada ejercicio.*

- *Analizar mecanismos de control que sean idóneos y que permitan realizar una verificación adecuada sobre el cumplimiento presencial del personal exigido en pliegos.*

- *Analizar si los recursos del Servicio de Calidad e Inspección son suficientes para ejercer las funciones de control en los contratos de la ANADP o, en su caso, la constitución de una unidad específica de control y seguimiento de los contratos dependiendo de la agencia.*

- *Solicitar a las empresas documentación que acredite el cumplimiento de determinados aspectos declarados por las mismas en las memorias.*

- *Definir un procedimiento consensuado entre la ANADP y el Servicio de Calidad e Inspección ante posibles incumplimientos de los pliegos.*

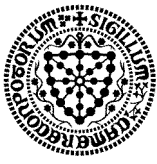
- *Tramitar nuevas licitaciones para dar cobertura adecuada a los servicios que se siguen prestando y abonando bajo la figura del enriquecimiento injusto.*

- *Analizar la oportunidad de promover un único convenio colectivo sectorial para la gestión de los servicios sociales.*

- *Analizar la razonabilidad del margen tan limitado que ofrecen los presupuestos de licitación, con el objeto de que no afecten a la calidad final de los servicios contratados.*

- *Aprobar un nuevo Plan de Calidad en los términos previstos en la Ley Foral 15/2006 y revisar las limitaciones y deficiencias puestas de manifiesto en el informe de evaluación que se realizó en el ejercicio 2016 en relación al único plan de calidad aprobado.*





- *Definir e implantar por la agencia indicadores adecuados de evaluación de calidad de los servicios que sirvan de forma eficaz a su finalidad y a los que deban adaptarse de forma homogénea las empresas adjudicatarias de los servicios.*
- *Mejorar la realización de encuestas, en aspectos como el número considerado como mínimo para dar relevancia a los resultados, así como el rango de resultados a partir del cual sea necesaria la adopción de medidas correctoras.*



V. Análisis de la contratación de los servicios

V.1. Revisión de los procedimientos de adjudicación

En este apartado se analiza la tramitación administrativa de los procedimientos de adjudicación aplicados a los contratos objeto de la muestra. No obstante, en el apartado V.3 se realiza un análisis más detallado de los criterios de adjudicación, así como su relación con los gastos de personal.

Los resultados por ámbitos son:

V.1.1. *Ámbito de Discapacidad*

Centros de Oncineda, Infanta Elena y La Atalaya

La ANADP suscribió el 1 de marzo de 2016, con las centrales sindicales que integran la comisión paritaria, un acuerdo por el cual la Administración se comprometía a garantizar el cumplimiento íntegro de las condiciones de carácter económico recogidas en el “III Convenio sectorial de centros de atención a personas con discapacidad concertados con el Gobierno de Navarra”. A tal efecto y a pesar de existir contratos vigentes hasta 2017 y que fueron adjudicados en 2013 y 2014, se procede en el mes de julio de 2016 desde la ANADP a la nueva licitación de los contratos de gestión de los centros públicos y privados. En previsión de esta circunstancia, los contratos vigentes fueron prorrogados con un plazo de duración condicionado hasta la nueva adjudicación.

El expediente incluye la totalidad de centros, se tramita mediante el procedimiento de adjudicación abierto superior al umbral comunitario y se configura su adjudicación por lotes, de acuerdo a la siguiente distribución:

Lotes	Plazas Residencia	Plazas Centro Día	Total Plazas
Lote 1 Las Hayas	50	45	95
Lote 2 La Atalaya	50	16	66
Lote 3 Oncineda	61	5	66
Lote 4 Valle del Roncal	104	10	114
Lote 5 Infanta Elena	70	12	82

Los lotes 1 a 4 son para residencias de personas con discapacidad intelectual. El lote 5 corresponde a residencia de personas con discapacidad física.

La licitación del expediente se publica en julio de 2016 y tras los trámites de selección y valoración de ofertas, se adjudican los distintos lotes en noviembre de 2016.





Los datos del procedimiento de adjudicación, IVA excluido, en la muestra seleccionada son los siguientes:

Lotes	Valor estimado	Licitadores	Importe licitación	Importe adjudicación	% Baja
Lote 2 La Atalaya	15.533.248	6	3.171.760	3.084.653	-2,7*
Lote 3 Oncineda	17.126.523	4	3.542.578	3.450.444	-2,6*
Lote 5 Infanta Elena	20.894.176	3	4.328.626	4.112.194	-5,0*

* Porcentaje medio de baja en los distintos servicios de Centro de Día y Residencia

El contrato del centro Infanta Elena se modifica posteriormente por la detección de dos errores en la licitación inicial. Uno hace referencia al puesto de gobernanta que no se había incluido y otro por un ajuste entre las horas de limpieza y cocina.

Los pliegos preveían la imposibilidad de que una misma empresa resultase adjudicataria de más de tres lotes. Por ello, los lotes 4 y 5 correspondientes a los Centros Infanta Elena y Valle de Roncal fueron adjudicados a la empresa con la segunda mejor puntuación. En su oferta presentó una baja del cinco por ciento. La gestión de estos dos centros salió de nuevo a licitación a finales de 2017 debido a la renuncia por la adjudicataria a prorrogar el contrato, al no resultar viable la continuidad en la prestación del servicio. En la nueva licitación, en estos dos centros ha resultado definitivamente adjudicataria la misma empresa a la que se le adjudicaron inicialmente los lotes 1, 2 y 3, por lo que en estos momentos es la adjudicataria de todos los centros de discapacidad del Gobierno de Navarra.

Pisos funcionales Mendabaldea, Las Torchas y Vencerol

Se tramita en abril de 2016 un expediente para la gestión del servicio de atención especializada a personas con discapacidad intelectual en los pisos funcionales de Mendabaldea, Las Torchas y Vencerol. La adjudicación se divide en tres lotes con la siguiente distribución:

Lotes	Total Plazas
Lote 1 Mendabaldea	14
Lote 2 Las Torchas	12
Lote 3 Vencerol	18

La licitación está motivada por la finalización de todas las prórrogas posibles del anterior contrato y cuyo plazo de vigencia finalizaba el 8 de septiembre de 2015. Hasta la adjudicación del nuevo contrato, la anterior empresa sigue prestando el servicio a solicitud de la Administración hasta la nueva adjudicación y pagando la continuidad en la prestación del servicio de acuerdo a la figura de la “teoría del enriquecimiento injusto”.

En la nueva licitación se contempla el mismo compromiso de los centros comentado anteriormente en relación al cumplimiento íntegro del III Convenio





Colectivo. El procedimiento de adjudicación es abierto superior al umbral comunitario y se publica en abril de 2016, adjudicándose tras la realización de los correspondientes procedimientos de selección y valoración de ofertas en julio de 2016.

Los datos del procedimiento de adjudicación IVA excluido son los siguientes:

Lotes	Valor estimado	Licitadores	Importe licitación	Importe adjudicación	% Baja
Lote 1 Mendabaldea	1.856.352	6	385.703	381.846	-1
Lote 2 Las Torchas	1.868.953	5	388.866	384.977	-1
Lote 3 Vencerol	2.057.312	4	425.891	421.632	-1
Total	5.782.617		1.200.460	1.188.455	

La adjudicación recae en una única empresa en los tres lotes.

Pisos funcionales Iturrama, Tafalla y Sangüesa

Se tramita en mayo de 2016 una licitación para la gestión del servicio de atención especializada a personas con discapacidad intelectual en los pisos funcionales de Iturrama, Sangüesa y Tafalla. La adjudicación se divide por lotes con la siguiente distribución:

Lotes	Total Plazas
Lote 1 Iturrama	15
Lote 2 Tafalla	11
Lote 3 Sangüesa	12

El nuevo expediente de contratación se debe a la finalización de todas las prórrogas posibles de los anteriores contratos. En el contrato de los pisos de Sangüesa y Tafalla finalizaba la última prórroga el 31 de diciembre de 2014 y en el piso de Iturrama la última prórroga finalizó el 31 de diciembre de 2015. La prestación de los servicios hasta la adjudicación del nuevo contrato, se realiza a través de la figura de la “teoría del enriquecimiento injusto”

La licitación se realiza mediante el procedimiento de adjudicación abierto superior al umbral comunitario y se contempla el mismo compromiso de los centros propios en relación al cumplimiento íntegro del III Convenio Colectivo. Se publica en mayo de 2016 y se adjudica en julio de 2016, una vez realizados los tramites de selección y evaluación de ofertas.





Los datos del procedimiento de adjudicación, IVA excluido, son los siguientes:

Lotes	Valor estimado	Licitadores	Importe licitación	Importe adjudicación	% Baja
Lote 1 Iturrama	1.980.237	1	411.361	411.361	0
Lote 2 Tafalla	1.702.487	1	354.685	354.685	0
Lote 3 Sangüesa	1.667.821	1	342.463	342.463	0
Total	5.350.545		1.113.509	1.113.509	

Un licitador presenta oferta a dos lotes y otro presenta oferta únicamente a un lote. Se adjudican sin baja respectivamente a cada licitador los lotes ofertados.

Centro Carmen Aldave

Se aprueba en junio de 2017 una nueva adjudicación para la gestión del servicio de atención integral a personas grave o severamente afectadas de parálisis cerebral y/o de pluridiscapacidad física y/o alteraciones afines en los siguientes centros:

Centros	Plazas Residencia	Plazas Centro Día	Total Plazas
Centro Carmen Aldave	40		40
Residencia Ramón y Cajal	30	62	92

A pesar de que el contrato anterior todavía estaba vigente y por tanto podía prorrogarse, se tramita un nuevo expediente para tener en cuenta la necesidad de actualizar los costes del convenio sectorial de discapacidad y el compromiso anteriormente citado en el caso de los centros y pisos funcionales por parte del Gobierno de Navarra de atender dicha demanda. El procedimiento de adjudicación es un negociado sin publicidad comunitaria con la entidad propietaria de los citados centros.

Los datos del procedimiento de adjudicación, IVA excluido, son los siguientes en relación al centro Carmen Aldave seleccionado en la muestra:

Centro	Valor estimado	Licitadores	Importe licitación	Importe adjudicación	% Baja
Carmen Aldave	11.995.627	1	2.437.504	2.437.504	0

Al negociarse directamente las condiciones esenciales del contrato con la entidad propietaria del centro, no existen bajas en la adjudicación.





V.1.2. *Ámbito Enfermedad Mental*

Centro Félix Garrido

Félix Garrido es un centro propio del Gobierno de Navarra. Creado en 2012, el único contrato es el correspondiente al período marzo 2012-2016, adjudicado en febrero de 2012.

El servicio que se presta en este centro es la atención a personas con enfermedad mental y su distribución en:

Centro	Residencia Hogar	Centro de Día	Rehabilitación psico-social	Total plazas
Félix Garrido	25	30	35	90

Este contrato fue objeto de fiscalización por esta Cámara en el informe “Los servicios de atención residencial y diurna en el ámbito de la dependencia en Navarra 2008-2012” emitido en mayo de 2013 y se concluyó que el proceso de adjudicación fue correcto. Se adjudicó por el mismo importe de licitación, no existiendo por lo tanto baja económica en el precio del contrato.

Desde la finalización de la vigencia del mismo en marzo de 2016, la anterior empresa adjudicataria sigue prestando el servicio realizando su pago de acuerdo a la tramitación de la “teoría del enriquecimiento injusto”.

A la fecha de emisión del informe de esta Cámara se está tramitando un nuevo expediente que permita disponer de soporte legal y adecuado a la prestación de los servicios.

Piso tutelado de Tudela

Este contrato tiene su origen en el ejercicio 2005, con una vigencia de 10 años hasta diciembre de 2015, según la Ley Foral 10/1998 de Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra¹⁰. Desde diciembre de 2015, fecha en la que finaliza su vigencia, se sigue prestando el servicio por la misma empresa y realizando su pago de acuerdo la “teoría del enriquecimiento injusto”.

Únicamente se ha revisado la adecuación de la facturación a las condiciones estipuladas en el contrato inicial.

A la fecha de emisión del informe de esta Cámara se está tramitando un nuevo expediente de contratación junto a otros pisos tutelados.

¹⁰ Marco jurídico actualmente derogado





Padre Menni y Benito Menni

Las “Hermanas Hospitalarias” son una institución privada sin ánimo de lucro, dedicada a la asistencia y el cuidado de la salud integral de los enfermos mentales. Disponen de dos centros, la Clínica Padre Menni en Pamplona y el Centro Hospitalario Benito Menni de Elizondo y disponen de plazas privadas y plazas que contrata la ANADP.

La ANADP tiene contratadas las siguientes plazas:

Centro	Atención residencial	Psicogeriatría	Pisos Tutelados	Centro de Rehabilitación Psicosocial	Centro Día Mayores	Total Plazas
Padre Menni	42	30	18	18	30	138
Benito Menni	40	45				85
Total plazas	82	75	18	18	30	223

Al respecto, indicamos lo siguiente:

- Con Benito Menni se tiene además contratadas plazas de Centro de Rehabilitación Psicosocial de Elizondo que fueron adjudicadas en el año 2005. El contrato fue calificado como un contrato de gestión de servicio público y con una duración de 75 años al amparo de las disposiciones de la derogada Ley Foral 10/1998. Este contrato no se ha considerado en la muestra.

- En relación a las plazas contratadas objeto de la muestra, el gasto en Centro de Día de Mayores en Padre Menni, así como de Psicogeriatría tanto en Padre Menni como en Benito Menni, se corresponde con atención a mayores, por lo que la agencia lo imputa a otra partida presupuestaria¹¹ y no es objeto de fiscalización en este informe.

- El Departamento de Salud contrata, a través de un contrato marco, plazas de Unidad de Estancia Media para la hospitalización psiquiátrica. A través de este contrato marco, financia el personal sanitario (médicos, enfermería, educadores etc...) de Padre Menni que no sólo atiende a estos pacientes sino también a los pacientes usuarios de las plazas concertadas por ANADP.

El contrato revisado, se corresponde con el que se adjudicó en octubre de 2013 mediante el procedimiento negociado sin publicidad comunitaria para el periodo noviembre 2013-noviembre 2017.

La información del procedimiento de adjudicación, IVA excluido, es:

Centro	Valor estimado	Licitadores	Importe licitación	Importe adjudicación	% Baja
Padre Menni	17.984.040	1	2.304.913	2.304.913	0
Benito Menni		1	1.963.902	1.963.902	0

¹¹ Gestión de centros de mayores





Esta licitación incluye la parte de gasto de mayores, que no forma parte del objeto de este informe.

Desde noviembre de 2017, fecha en la que finaliza el periodo de vigencia del contrato, se mantiene la continuidad en la prestación del servicio con el anterior adjudicatario, mediante la tramitación de expedientes de acuerdo a la figura de la “teoría del enriquecimiento injusto”.

En la actualidad y teniendo en cuenta que se ha aprobado la nueva Ley Foral 13/2017, de 16 de noviembre, de Concursos Sociales con entidades sin ánimo de lucro, se prevé tramitar como un único concurso y que contemple de forma conjunta las plazas contratadas por el Departamento de Salud y las de ANADP.

V.1.3. *Ámbito Atención al Menor*

Servicio orientación familiar

Este servicio se recoge en la Ley Foral 15/2006 de Servicios Sociales como un servicio público y especializado y en la cartera de servicios del Departamento, como una prestación técnica no garantizada.

El servicio tiene una finalidad preventiva de los conflictos, a la vez que de apoyo, tratamiento y capacitación para afrontar las distintas dificultades que se presentan en las diferentes familias con hijos menores de 18 años en situación de dificultad en la convivencia familiar y conyugal.

El contrato anterior al actual finalizó su vigencia el 31 de diciembre de 2015, sin posibilidad de prórroga alguna. No obstante, hasta la adjudicación del nuevo contrato en noviembre de 2016, los servicios se han venido prestando por la anterior empresa adjudicataria, de acuerdo a la figura de la “teoría del enriquecimiento injusto”.

En febrero de 2016 se aprueba el expediente de contratación y se publica la licitación por procedimiento abierto superior al umbral comunitario y tramitación urgente. En mayo se declara el desistimiento por detectar un error en la determinación del precio del contrato y en julio de 2016 se tramita y publica definitivamente.

Los datos del procedimiento de adjudicación, IVA excluido, son los siguientes:

Contrato	Valor estimado	Licitadores	Importe licitación	Importe adjudicación	% Baja
Orientación familiar	713.321	1	173.981	173.881	-0,06

Si bien la selección del procedimiento de adjudicación y la tramitación posterior se considera correcta de acuerdo al procedimiento establecido en la Ley Foral 6/2006 de Contratos Públicos, señalamos la incoherencia en relación a la





declaración del expediente de tramitación urgente con la tramitación administrativa del mismo, según se desprende de la demora en la tramitación de las actuaciones de la Mesa de Contratación, máxime cuando solo existía una oferta. El contrato se licita en julio y se adjudica a finales de noviembre, es decir, cuatro meses después, lo que lo situaría en los plazos procedimentales en un expediente de tramitación ordinaria. Toda esta demora ha permitido extender la continuidad en la prestación de un servicio con el contratista anterior durante 11 meses.

Servicio mediación familiar

Este servicio se recoge en la Ley Foral 15/2006 de Servicios Sociales como una prestación técnica de apoyo a las familias de carácter público y especializado. En la cartera de servicios se recoge como una prestación técnica no garantizada, si bien la Ley Foral 3/2011 de 17 de marzo, sobre custodia de los hijos en casos de ruptura de la convivencia de los padres, establece la obligatoriedad de prestar este servicio.

En febrero de 2016 se aprueba el expediente de contratación y se publica la licitación por procedimiento abierto superior al umbral comunitario y tramitación urgente. En mayo se declara el desistimiento por detectar un error en la determinación del precio del contrato y en julio de 2016 se tramita y publica definitivamente, si bien en septiembre de 2016 se declara desierto por constatar por la Mesa de Contratación la falta de solvencia de las dos empresas que se presentaron.

Finalmente, en diciembre se aprueba una nueva licitación, publicándose el anuncio en diciembre de 2016.

A la nueva licitación se presentan cuatro licitadores, y tras el proceso de evaluación y valoración de las ofertas por la Mesa de Contratación el contrato se adjudica en marzo de 2017

Mientras se resuelve la adjudicación, el servicio lo sigue prestando la anterior empresa. La vigencia del contrato finalizaba en diciembre de 2015 y el pago se realiza de acuerdo a la figura de la “teoría del enriquecimiento injusto”.

Los datos del procedimiento de adjudicación, IVA excluido, son los siguientes:

Contrato	Valor estimado	Licitadores	Importe licitación	Importe adjudicación	% Baja
Mediación familiar	399.753	4	83.281	74.954	-10

Esta contratación, al igual que en el servicio de orientación familiar y a pesar de calificar el expediente como urgente, ha mantenido durante 14 meses la prestación del servicio con un contrato cuya vigencia había finalizado.





Gestión de 36 plazas de acogimiento residencial

Este contrato tiene por objeto la gestión de 36 plazas de acogimiento residencial para menores en situación de desprotección y con un perfil de conflicto social. Los programas y plazas del contrato se distribuyen en:

Gestión de 36 plazas de acogimiento residencial	Total plazas
Acogimiento residencial básico (ARB)	29*
Acogimiento residencial para jóvenes con necesidades especiales de supervisión e intervención psicoeducativa por alteraciones de su conducta (ARE)	5
Acogimiento residencial para jóvenes finalistas (ARJ) o en proceso de autonomía	2

*Se realiza en dos residencias y se distribuyen en 16 y 13 plazas respectivamente

El contrato inicial tiene su origen en una adjudicación en noviembre del año 2009 con una duración hasta diciembre de 2012, si bien su periodo de vigencia se extiende hasta los diez años, prórrogas incluidas, es decir hasta noviembre de 2019. Los datos del procedimiento de adjudicación, IVA excluido, son los siguientes:

Contrato	Valor estimado	Licitadores	Importe licitación	Importe adjudicación	% Baja
Gestión de 36 plazas de acogimiento residencial	21.012.563	1	1.796.051	1.685.922	-6,13

Con posterioridad a la adjudicación, el contrato fue objeto de las siguientes modificaciones contractuales:

- En agosto de 2010 al aumentarse de dos a cuatro las plazas contratadas en el programa ARJ y con la contratación de un auxiliar educativo para dar cobertura a la atención nocturna de dicho programa.
- En enero de 2013 para introducir un nuevo recurso y por el que se requiere la dedicación de un educador para dar soporte institucional y técnico para diez jóvenes en régimen de autonomía.

Las modificaciones fueron tramitadas de acuerdo a lo previsto en la Ley Foral 6/2006 de Contratos Públicos.

Gestión de tres programas de acogimiento residencial y uno en medio abierto para menores con perfil de conflicto social severo

La gestión de este contrato tiene su origen en un contrato anterior adjudicado en el ejercicio 2005 para la reserva y ocupación de 20 plazas en régimen de internado para menores en dificultad o conflicto social. Este contrato se adjudicó con la Ley Foral 10/1998 de acuerdo a la figura del contrato de gestión de servicios público y en el que se preveía una duración de diez años, por lo que en abril de 2015 finalizaba su vigencia.





En dicha fecha, tras varias modificaciones estaban contratadas las siguientes plazas:

- 15 plazas en régimen de Centro de Observación y Acogida (COA)
- 10 plazas en régimen de Acogimiento Residencial Básico (ARB)

En octubre de 2016 se publica el anuncio para la contratación de la gestión de:

- 18 plazas en régimen de Centro de Observación y Acogida (COA)
- 18 plazas en régimen de Acogimiento Residencial Básico (ARB)
- 8 plazas en régimen de Acogimiento Residencial Especializado (ARE)
- 10 plazas de seguimiento de jóvenes en proceso de autonomía.

En el nuevo expediente, por un lado, se amplía el número de plazas y por otro se crean plazas en programas nuevos, como es el caso de ARE y de seguimiento de menores en proceso de autonomía.

Esta licitación se declara desierta en febrero de 2017, ante la imposibilidad de cumplimiento por los licitadores de los requisitos inicialmente exigidos para el programa de COA. Ante esta situación y para resolver este problema, se vuelve a tramitar un nuevo expediente separando el contrato en dos lotes; lote 1 para las 18 plazas del programa COA y lote 2 para el resto. Los precios de licitación se definen como el precio máximo anual por plaza ocupada en el lote 1 y el precio máximo anual total en el lote 2.

El expediente se licita en mayo de 2017, presentándose una entidad que oferta a los dos lotes y otra entidad que oferta sólo al lote 1. Respecto de la oferta del lote 1, se acuerda no admitir la oferta por incumplir con la solvencia exigida, quedando desierto. En octubre de 2017 se adjudica el contrato del lote 2.

Los datos del procedimiento de adjudicación, IVA excluido, son los siguientes:

Lotes	Valor estimado	Licitadores	Importe licitación	Importe adjudicación	% Baja
Lote 1*	10.137.674	1	2.112.015	Desierto	
Lote 2	9.857.881	2	2.053.725	2.028.046	-1,25

*El valor estimado e importe de licitación incluye además de las 18 plazas fijas COA otras cinco plazas interinas sobre las que no existe reserva de plaza y en caso de atención se incluye en el importe de licitación con condiciones diferenciadas de facturación según pliegos.

De la revisión efectuada cabe destacar dos aspectos:

- En el procedimiento correspondiente al lote 2, se mantiene la valoración de la memoria técnica de la entidad que no ha resultado adjudicataria hasta el fi-





nal, a pesar de no llegar al mínimo exigido en los pliegos, debiendo haber sido eliminada.

- Estos expedientes se califican de tramitación urgente, cuando por los plazos de tramitación resultan incoherentes con la urgencia pretendida por la Subdirección.

Desde la finalización en abril de 2015 de la vigencia del contrato anterior, hasta la adjudicación del lote 2 (ARB, ARE y seguimiento menores) en octubre de 2017, el servicio lo ha venido prestando el anterior adjudicatario de acuerdo a la figura de la “teoría del enriquecimiento injusto”. En la misma situación siguen los servicios del lote 1 (COA) al haberse declarado desierto.

En definitiva, los procedimientos de adjudicación realizados en la contratación de los expedientes revisados se han realizado en general de conformidad con las disposiciones establecidas en la Ley Foral 6/2006 de Contratos Públicos, habiendo incluido en los pliegos de las nuevas licitaciones realizadas en 2016 aquellas disposiciones¹² de la Directiva 2014/24/UE que a pesar de no estar transpuestas al ordenamiento interno tienen efecto directo una vez expirado el plazo de transposición.

Quedan pendientes de tramitar nuevos expedientes de contratación que den adecuada cobertura en determinados servicios que se siguen prestando a pesar de haber finalizado la vigencia del contrato inicial.

V.2. Estimaciones del módulo y evaluación del coste de los trabajadores en las licitaciones de los servicios contratados

V.2.1. Consideraciones previas

La contratación de la gestión de los centros en el aspecto del personal se fundamenta en la regulación de las condiciones laborales de las empresas y trabajadores del sector, en referencia a distintos convenios colectivos de carácter bien sectorial nacional y/o autonómico o bien convenios colectivos de empresa, de aplicación diferente en cada una de las áreas como se detalla a continuación.

Ámbito de la discapacidad

La contratación de la gestión de los centros de asistencia a personas con discapacidad, residencias, pisos y centros de día, se remite a la regulación de las condiciones laborales del sector de ámbito autonómico, en concreto el Convenio Colectivo de centros de atención a personas con discapacidad de gestión

¹² Entre otras, mecanismo de división en lotes, límites a los lotes y plazos de presentación de proposiciones.





privada concertados con el Gobierno de Navarra, habiendo aplicado los siguientes:

- I Convenio Colectivo 2005-2008¹³
- II Convenio Colectivo 2009-2011¹⁴
- III Convenio Colectivo 2011-2012¹⁵
- IV Convenio Colectivo 2017-2019¹⁶

En relación a esta cronología, se indica lo siguiente:

Ha venido siendo una constante que la negociación colectiva del sector viniera precedida de un compromiso previo de financiación con la agencia, con quien se establecía el marco general de mejora económica. De esta forma, las mejoras introducidas en cada convenio y el coste que suponían una vez que se presentaban y se aceptaban por el Gobierno, producían el incremento del precio del módulo y se autorizaba el mayor gasto del mismo, como premisa previa para habilitar la aplicación real de las revisiones salariales previstas. Estos compromisos se aprobaron, según nos consta para el segundo convenio, mediante los Acuerdos de Gobierno de 28 de junio de 2010 y 13 de diciembre de 2010, por los que se autorizaba a la Agencia Navarra para la Dependencia a la adquisición de unos compromisos de gasto con el objeto de financiar las mejoras propuestas para el año 2010.

En el ejercicio 2011, la Comunidad Foral de Navarra al igual que el resto de comunidades, se encontraba en un escenario de difícil coyuntura económica y presupuestaria, donde el conjunto de las distintas Administraciones Públicas debían afrontar una senda de obligado cumplimiento de estabilidad presupuestaria. En concreto, la Comunidad Foral de Navarra, tal y como se desprende del informe de esta Cámara de las Cuentas Generales de Navarra correspondiente al ejercicio 2011, se encontraba en un escenario de incumplimiento de estabilidad presupuestaria de 0,6 puntos porcentuales por encima de lo previsto.¹⁷

En este escenario, el Pleno del Parlamento de Navarra aprobó el 27 de septiembre de 2011, la Ley Foral 14/2011 que modifica la Ley Foral 22/2010 de Presupuestos Generales de Navarra de 2011, para permitir al Gobierno la modificación unilateral de prestaciones y plazos en contratos ya firmados. Esta habilitación legal considera el logro del objetivo de estabilidad presupuestaria causa

¹³ BON nº 76 de 27 de junio de 2005. Convenio aplicable a los siguientes centros: Infanta Elena, Valle del Roncal, Santa María, La Atalaya, Oncinada, Monjardín, y pisos funcionales Vencerol, Las Torchas y Mendabaldea. Posteriormente se adhirieron a las condiciones de este convenio mediante la modificación de sus respectivos convenios, los centros Ramón y Cajal, Carmen Aldave y Adacen

¹⁴ BON de 30 de julio de 2010. Se incorpora Las Hayas,

¹⁵ BON de 12 de agosto de 2011

¹⁶ BON de 28 de noviembre de 2017. Se incorporan los pisos funcionales Iturrama y los de Tafalla, Sangüesa y Barañáin.

¹⁷ En 2010 frente a un objetivo de déficit en términos PIB de un 2,4 se alcanza un 3,03 y en 2011 con un objetivo de 1,3 se sitúa en un 1,97





de interés público, como requisito que habilita la modificación de contratos públicos previsto en el artículo 105 de la Ley Foral 6/2006 de Contratos.

Desde la entrada en vigor de la Ley Foral 14/2011, por la que se faculta al Gobierno para anular la actualización anual de los contratos con el IPC, los nuevos pliegos incluyen una cláusula de no revisión de precios, por lo que el precio del módulo económico permanecerá invariable durante el periodo de vigencia de los contratos. Con este cambio se imposibilita el procedimiento habitual, seguido desde 2005, en que se firma el primer convenio hasta entonces para dar cobertura económica a las mejoras pactadas en la negociación colectiva.

Ante esta situación las empresas adjudicatarias se acogieron a la cláusula de descuelgue prevista en el convenio y decidieron no aplicar las condiciones con incidencia económica, afectando principalmente a la actualización de los salarios, complemento de capacitación y jornada de trabajo.

La decisión de las empresas fue objeto de distintas demandas de conflicto colectivo ante los juzgados de lo social. Las sentencias dictadas en esta vía fueron posteriormente ratificadas en la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia (TSJN), siendo todas las sentencias firmes a la fecha de emisión de este informe.¹⁸

Las distintas sentencias si bien han tenido pronunciamientos judiciales dispares, según el centro y la empresa, han reconocido que la revisión salarial prevista en el Convenio no era exigible a las empresas al no abonar el Gobierno de Navarra dichos incrementos salariales, es decir, la no actualización de precios de los contratos por parte de la agencia, permitía a las empresas contratadas no revisar los salarios, aplicando la cláusula de descuelgue prevista en el convenio, tal como refleja la doctrina jurisprudencial del TSJN en las sentencias anteriormente citadas.

En todas las sentencias se ha absuelto al Gobierno de Navarra frente a las pretensiones deducidas en su contra.

En el texto del IV Convenio existen dos cambios significativos en relación con los anteriores:

- El “Artículo 25. Revisión Salarial” remite a una propuesta de financiación del Gobierno de Navarra que se incluye formalmente como un Anexo V para el periodo 2017-2019; compromiso formal que no se incorporaba en el texto de los convenios anteriores. Básicamente el compromiso consiste en una revisión salarial para 2017 equivalente a la aplicable a los trabajadores públicos más un punto porcentual y la financiación del complemento de turnicidad. Para los ejercicios 2018 y 2019 la revisión salarial equivalente a la de los empleados

¹⁸ Sentencias 41/2013, 473/2014, 48/2014, 284/15, 148/2015, 128/2015, 171/2015, 241/2015, 478/2015, 14/2017





públicos y la creación de un nuevo complemento de antigüedad, así como el compromiso en la reducción en 2019 de la jornada laboral.

- El “Artículo 46. Cláusula de descuelgue” es más restrictiva en su aplicación unilateral por las empresas al permitirse solamente cuando se den los siguientes supuestos tasados:

- a) Impago o retraso generalizado en los pagos de la ANADP
- b) Modificación del contrato, en el supuesto que no se cubra el coste del personal
- c) No establecimiento expreso de la cobertura del coste de personal en los pliegos de contratación.

Es necesario señalar que la aplicación indebida de la cláusula de descuelgue se configura en los nuevos pliegos de cláusulas administrativas como causa de resolución contractual.

Ámbito de enfermedad mental

Resulta de aplicación el convenio de ámbito estatal, en concreto el XIV Convenio colectivo general de centros y servicios de atención a la discapacidad 2012-2016¹⁹, vigente también en 2017. No obstante se indica lo siguiente:

- En Félix Garrido los salarios son complementados mediante acuerdo de empresa acordados de forma personalizada con cada trabajador, de tal forma que los salarios van a resultar superiores a los establecidos en el convenio aplicable.

- En Padre Menni y Benito Menni son de aplicación los convenios colectivos de empresa.²⁰

Ámbito atención al menor

El convenio colectivo de referencia a esta actividad es el II Convenio Estatal de reforma juvenil y protección de menores y su revisión salarial para 2016²¹

No obstante, las entidades adjudicatarias aplican los convenios colectivos de empresa.

¹⁹ BOE núm. 243, de 9 de octubre de 2012

²⁰ En Padre Menni se han aplicado el Convenio para el periodo 2006-2009 y actualizado a precios de 2012, siendo de aplicación en el ejercicio 2017 el VII Convenio Colectivo Clínica psiquiátrica Padre Menni 2017. En Benito Menni ha resultado de aplicación el Convenio Colectivo de Empresa periodo 2012-2015 y el X Convenio Colectivo Benito Menni periodo 2016-2017.

²¹ BOE de 27 de noviembre de 2012 y su revisión salarial para 2016 BOE de 28 de junio de 2016.





V.2.2. Requerimientos y disposiciones del marco de la contratación administrativa

Inclusión obligatoria de cláusulas sociales en los pliegos de contratación administrativa

El artículo 49 de la Ley Foral 6/2006 de Contratos fue modificado por la Ley Foral 1/2015 de 22 de enero, estableciendo como contenido mínimo obligado la incorporación al proceso de contratación de determinados requerimientos de carácter social, exigencia que en lo referido al aspecto laboral, se debe materializar a través de incluir en los pliegos, una cláusula de garantía salarial por la que son de obligado respeto las condiciones del convenio sectorial aplicable.

Esta modificación afecta a las nuevas licitaciones que se produzcan a partir del 3 de febrero de 2015, fecha de entrada en vigor de la citada modificación.

Criterios de adjudicación de los contratos

La obligatoriedad del artículo 51 de la Ley Foral 6/2006 por la que se exige la valoración de un mínimo de un 50 por ciento de criterios de adjudicación mediante fórmulas frente a criterios subjetivos entró en vigor para todas las licitaciones efectuadas a partir del 5 de marzo de 2013, tras la modificación efectuada por Ley Foral 3/2013, de 25 de febrero.

Revisión de precios

En aplicación de las medidas de contención presupuestaria, y al amparo de la Ley Foral 14/2011, el Gobierno de Navarra aprueba el 13 de junio de 2012, un acuerdo para los contratos de asistencia y de suministro que tengan carácter de prorrogables o plurianuales por el que se establecen restricciones en la revisión de precios, eliminando la actualización del IPC en las prórrogas que se formalicen.

La aplicación de esta medida se realiza, en primer lugar, modificando la cláusula de revisión de precios para los contratos anteriores y vigentes; y en segundo lugar, mediante la inclusión de no revisión de precios en los pliegos de las nuevas contrataciones. Este acuerdo sigue vigente, no habiendo sido expresamente derogado.

V.2.3. Estimación del precio de los contratos y relación con el coste del personal

El protocolo para la estimación del precio de los contratos, es el siguiente:

- Se evalúan las necesidades de personal para cada tipo de atención y se fijan en los pliegos de prescripciones técnicas. Estas necesidades se reflejan en los ratios de personal por paciente (trabajador/paciente o bien horas), clasificadas por categorías y puestos de trabajo.





- La estimación económica del gasto de personal se cuantifica aplicando a las ratios establecidas, los importes y estructura salarial establecida en los respectivos convenios aplicables, a los que se le añaden posteriormente una estimación de las cargas sociales, coste de absentismo y otros gastos sociales. En relación a estos tres últimos conceptos, no existe homogeneidad en su estimación y cálculo, si bien existen diferencias poco significativas.

- Posterior evaluación del resto de gastos necesarios para la prestación del servicio y que son considerados como otros gastos de explotación. Con carácter general se parte de las memorias económicas entregadas por las anteriores empresas adjudicatarias, calculando una media del periodo y actualizando los precios en función del IPC. En el caso de los centros de titularidad privada, a diferencia de los centros de titularidad pública, se contemplan dentro de los gastos de explotación los correspondientes a la amortización de las instalaciones.

- Consideración de un beneficio con carácter general de un tres por ciento²² y aplicación posterior del IVA correspondiente, salvo que por la naturaleza fiscal de la entidad adjudicataria, sea aplicable la exención fiscal.

- El total de gastos estimados que supone la prestación del servicio, se divide posteriormente entre el número de plazas a contratar, obteniendo el módulo por plaza como precio del contrato por usuario.

Si bien el procedimiento es común para todas las áreas, existen las siguientes peculiaridades:

Ámbito de discapacidad (Centros y Pisos Funcionales)

El cálculo de los módulos en la licitación de los centros efectuada en 2016, se basa en las siguientes fuentes de información:

- III Convenio colectivo periodo 2011-2012. Se aplica la tabla salarial correspondiente al año 2011 y actualizada según IPC de 2011 + 0,75%, es decir un 3,35%.

- Convenio de limpieza aplicable para dicho personal, exclusivamente en Oncineda. En el resto de centros optaron por la aplicación del convenio de discapacidad.

- Listado de personal entregado por la adjudicataria anterior, a efectos del cálculo por la subrogación del personal

En el caso del Centro Carmen Aldave, el servicio de limpieza se subcontrata a un centro especial de empleo.

²² En el caso de Padre Menni y Benito Menni se estima en un 5,48 %





En el Anexo 2 figura la estimación de ratios por centro, la estructura salarial conforme al convenio y la aplicación del resto de componentes para su cálculo detallado. Una vez agregada la información, se presentan en los siguientes cuadros, la estimación del gasto de cada uno de los centros y pisos, su estructura y la obtención de su respectivo módulo en las licitaciones efectuadas:

Centros	Oncinada	%	Infanta Elena*	%	La Atalaya	%	Total	%
Gastos personal	3.099.988	88	3.773.110	87	2.592.593	82	9.465.691	86
Otros gastos explotación	339.409	10	429.438	10	486.786	15	1.255.633	11
Total gastos	3.439.396	97	4.202.549	97	3.079.379	97	10.721.324	97
Beneficio: 3%	103.182	3	126.076	3	92.381	3	321.640	3
Presupuesto sin IVA	3.542.578	100	4.328.625	100	3.171.760	100	11.042.964	100
Presupuesto con IVA	3.684.281		4.501.770		3.298.630		11.484.683	
Módulo plaza centro DIA (IVA incluido)	29.695		25.556		20.312			
Módulo plaza residencia (IVA incluido)	57.964		59.930*		59.469			

* El nuevo módulo posterior a la corrección del puesto de gobernanta y el ajuste de horas de limpieza y cocina asciende a 60.760

Pisos Funcionales	Iturrama	%	Tafalla	%	Sangüesa	%	Total	%
Gastos personal	301.121	73	276.705	78	279.840	81	857.666	77
Otros gastos explotación	98.259	24	67.650	19	57.502	17	223.411	20
Total gastos	399.380	97	344.354	97	337.342	97	1.081.077	97
Beneficio 3%	11.981	3	10.331	3	10.120	3	32.432	3
Presupuesto sin IVA	411.361	100	354.685	100	347.463	100	1.113.509	100
Presupuesto con IVA	427.812		368.872		361.361			
Módulo plaza (IVA incluido)	28.521		33.533		30.113			

Pisos Funcionales	Mendabaldea	%	Vencerol	%	Lastorchas	%	Total	%
Gastos personal	307.620	80	328.679	77	315.088	81	951.386	79
Otros gastos explotación	66.849	17	84.808	20	62.452	16	214.108	18
Total gastos	374.469	97	413.486	97	377.540	97	1.165.495	97
Beneficio 3%	11.234	3	12.405	3	11.326	2,9	34.965	3
Presupuesto sin IVA	385.703	100	425.891	100	388.866	100	1.200.460	100
Presupuesto con IVA	401.131		442.926		404.420			
Módulo plaza (IVA incluido)	28.652		24.607		33.702			

Carmen Aldave	Total	%
Gasto personal	1.798.853	74
Otros gastos explotación ²³	579.200	24
Total gastos	2.378.052	98
Otros gastos (2,5%)	59.451	2
Presupuesto sin IVA (exento IVA)	2.437.504	100
Módulo plaza exento IVA	60.938	

²³ Se incluyen gastos de amortización de instalaciones





En este apartado es importante señalar la existencia de varias cláusulas en los pliegos que han supuesto los siguientes efectos:

a) Cláusula 23 Obligación de cumplimiento del convenio colectivo

En aplicación del artículo 49 de la Ley Foral 6/2006 anteriormente citado, se ha contemplado en los pliegos de cláusulas administrativas del contrato una cláusula en la que se recoge la obligación del adjudicatario de cumplir el III Convenio colectivo de centros de atención a personas con discapacidad de gestión privada concertados con el Gobierno de Navarra 2011-2012; cláusula que no tiene carácter retroactivo, y por la que *“la ANADP no asumirá en ningún caso las consecuencias económicas por incumplimiento de obligaciones por aplicación del convenio colectivo devengadas con anterioridad a la fecha de inicio del contrato, ni podrá adoptar ninguna de las medidas previstas para el caso de incumplimientos en el artículo 49.5 LFCP cuando estos se hubieran producido antes del inicio del contrato”*, según figura en su redacción literal.

b) Cláusula 28. Revisión de precios.

En esta cláusula se hace constar la improcedencia de la revisión de precios, en aplicación del Acuerdo del Gobierno de 13 de junio de 2012 que estableció para las prórrogas de los contratos la ausencia de revisión.

c) Cláusula 29 Incremento de los módulos.

No obstante lo señalado en la anterior cláusula y para dar cumplimiento al artículo 49 de la Ley Foral 6/2006, se incorpora la cláusula 29 para dar cobertura a la previsión de incremento de los módulos por el compromiso de garantía financiera para el cumplimiento íntegro del III Convenio Colectivo o las mejoras en el convenio colectivo que lo sustituya. Se obliga en las prórrogas a actualizar el complemento de capacitación, así como el de antigüedad en el caso de la limpieza durante la ejecución del contrato.

Por lo tanto, por aplicación de las cláusulas 23, 28 y 29, la evaluación económica del módulo inicial en 2016 contempla dicha estimación y su actualización para el periodo de vigencia del contrato, de acuerdo a los siguientes importes:

Centros	Módulo	2016	2017	2018	2019	2020
Oncineda	Centro DIA	29.695	29.695	29.797	29.947	30.097
	Residencia	57.964	57.964	58.164	58.464	58.764
Infanta Elena*	Centro DIA	25.556	25.556	25.656	25.756	25.756
	Residencia	59.930	59.930	60.180	60.330	60.430
La Atalaya	Centro DIA	20.312	20.312	20.413	20.563	20.663
	Residencia	59.469	59.469	59.822	60.172	60.422

* La corrección de errores y la modificación del módulo por importe de 60.760 es posterior al momento inicial de licitación





Pisos Funcionales	2016	2017	2018	2019	2020
Mendebalde	28.652	28.652	28.652	28.832	28.872
Las Torchas	33.702	33.702	33.702	33.781	33.861
Vencerol	24.607	24.607	24.747	24.827	25.067
Pamplona	28.521	28.521	28.571	28.591	28.881
Tafalla	33.533	33.533	33.533	33.533	33.533
Sangüesa	30.113	30.113	30.113	30.113	30.113

Centro	2017	2018	2019	2020	2021
Carmen Aldave	60.938	62.338	62.688	62.838	62.938

d) Cláusula 17. Facultad de modificar el contrato.

Esta cláusula, además de recoger los supuestos que dan lugar a modificar el contrato en los términos de la Ley Foral 6/2006 de Contratos, incorpora la obligación de financiar por parte de la ANADP, las mejoras en el convenio colectivo que sustituya al III Convenio colectivo, según redacción literal:

“Siempre y cuando la ANADP haya dado visto bueno al incremento de costes que se produzca y el importe de dicha modificación esté dentro de los límites establecidos en el marco de la contratación”.

Tras la aprobación en 2017 del IV Convenio y en aplicación de la citada cláusula, procede financiar el sobrecoste que supone su aplicación, por lo que será necesaria una actualización del módulo para la totalidad del periodo de vigencia del contrato en el que incide el citado convenio.

El procedimiento ha consistido en recalcular el coste del personal aplicando la subida del dos por ciento a los empleados sujetos al convenio de discapacidad, manteniendo constante el sueldo de los empleados de limpieza al ser aplicable a este colectivo otro convenio en Oncinada. El incremento del dos por ciento se recalcula sobre el salario base y posteriormente su repercusión en los complementos afectados.

Esta actualización se lleva a cabo mediante una modificación contractual aprobada mediante Resolución de la Directora Gerente de la ANADP del 4 de octubre de 2017, por la que se aprueba:

a) La regularización en octubre mediante un pago único por la subida imputable desde el 1 de enero de 2017 hasta 31 de agosto de 2017, por los siguientes importes en los centros revisados:

Oncinada	36.701
Infanta Elena	52.080
La Atalaya	35.923
Las Torchas-Vencerol-Mendebalde	11.901
Pamplona	4.089
Tafalla-Sangüesa	7.261
Carmen Aldave	12.914





La facturación a partir del mes de septiembre se realizará de acuerdo al precio del módulo modificado que se refleja en el siguiente apartado.

b) Aprobación de los nuevos módulos para 2017 y siguientes de acuerdo a la siguiente evolución y sobre el importe de los módulos contratados con el adjudicatario según su oferta:

Centros	Módulo IV Convenio	2017	2018	2019	2020
Oncineta	Centro de DIA	28.645	28.747	29.276	29.435
	Residencia	57.382	57.586	58.645	58.964
Infanta Elena	Centro de DIA	25.039*			
	Residencia	58.804*			
Atalaya	Centro de DIA	19.622	19.724	20.117	20.228
	Residencia	58.960	59.317	60.397	60.679

* No se proyecta a los ejercicios posteriores al no prorrogar el contrato.

	2017	2018	2019	2020
Carmen Aldave	62.277	63.729	64.226	64.378

Pisos Funcionales	2017	2018	2019	2020
Mendebaldea	28.786	28.787	29.387	29.457
Las Torchas	33.865	33.871	34.388	34.478
Vencerol	24.694	24.834	25.088	25.330
Pamplona	28.931	28.985	29.340	29.657
Tafalla	32.737	32.737	32.824	32.824
Sangüesa	29.412	29.412	29.493	29.493

Si bien hemos detectado un error no significativo en el cálculo de los nuevos módulos, consideramos que la actualización realizada es correcta en términos generales.

Ámbito de enfermedad mental

En estas áreas la estructura de gastos es similar, si bien existen las siguientes diferencias:

Centro Félix Garrido

Este contrato adjudicado en 2012, para el periodo 2012-2016, se realiza sobre la base de la siguiente estimación económica:

- La evaluación económica desde la ANADP tiene en cuenta la estructura salarial del II Convenio Colectivo de centros de atención a personas con discapacidad de gestión privada concertados con el Gobierno de Navarra con vigencia para los años 2009 a 2011, a pesar de no ser aplicable este convenio. El cálculo parte de considerar las tablas salariales correspondientes al ejercicio de 2010





actualizada con el IPC de dicho año. Al ser nuevo centro, no hay personal a sufragar y tampoco complemento de capacitación.

- La empresa que resultó adjudicataria aplica el “XIV Convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad. 2012-2016” de ámbito estatal y vigente en el momento de la adjudicación y mejorado con complementos personales especiales que se acordaron con cada trabajador y que no aparecen recogidos en ningún pacto de empresa, tal y como nos confirma la propia ANADP.

No obstante, es necesario tener en consideración dos cuestiones:

- Este expediente se tramita con anterioridad a la modificación del artículo 49 de la Ley Foral 6/2006, por lo tanto no existe referencia en los pliegos a la obligación de cumplimiento del respectivo convenio ni ninguna cláusula de garantía salarial.

- Si bien los pliegos preveían la revisión de precios, esta cláusula se ve afectada por el posterior acuerdo del Gobierno de Navarra de 13 de junio de 2012, por lo que el módulo se ha mantenido congelado durante todo el periodo de vigencia del contrato.

En el Anexo 3 figura la información de ratios por centro, la estructura salarial conforme al convenio y la aplicación del resto de componentes para su cálculo detallado. Agregando la información, la estimación del gasto y el cálculo del módulo se observa en el siguiente cuadro:

	Total	
Félix Garrido	Licitación	%
Gasto de personal	958.140	72
Otros gastos explotación	328.676	25
Total gastos	1.286.817	97
Beneficio: 3%	38.604	3
Presupuesto sin IVA	1.325.421	100
Presupuesto con IVA	1.389.898	

	Residencia	Centro DIA	Programas
Módulo plaza (IVA incluido)	1.908	811	20.629

Padre Menni y Benito Menni

Este expediente, adjudicado en octubre de 2013, se aprueba con anterioridad a la modificación del artículo 49 de la Ley Foral 6/2006, por lo que no le resulta de aplicación la inclusión de cláusulas de cobertura obligatoria de garantía salarial. Asimismo, en aplicación del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 13 de junio de 2012, las cláusulas incluyen la no revisión de los precios.

Para la evaluación del gasto de personal se toma como base la plantilla del centro -incluyendo los recursos y plazas no concertadas- y se aplican las tablas





salariales de la empresa de acuerdo a sus respectivos convenios. Posteriormente el módulo se calcula en base a las plazas que se contratan.

La estimación económica y su estructura de gastos se reflejan a continuación:

Padre Menni	RAEM	PSG*	PTEM	CRPS	CD MAY*	Totales	%
Gasto de personal	581.421	418.328	75.963	61.523	125.961	1.263.196	55
Otros gastos explotación	411.050	277.847	136.602	19.815	76.602	921.916	40
Total gastos	992.471	696.175	212.565	81.338	202.564	2.185.112	95
Beneficio: 5,48%	54.413	38.168	11.654	4.459	11.106	119.801	5
Presupuesto sin IVA (exento)	1.046.884	734.343	224.219	85.797	213.669	2.304.913	100

*Imputación de gasto en la partida "Gestión de centros de mayores" no fiscalizada.

Benito Menni	RAEM	PSG*	Totales	%
Gasto de personal	612.902	686.140	1.299.042	66
Otros gastos explotación	262.392	300.392	562.784	29
Total gastos	875.294	986.532	1.861.826	95
Beneficio: 5,48%	47.989	54.087	102.076	5
Presupuesto sin IVA (exento)	923.283	1.040.619	1.963.902	100

*Imputación de gasto en la partida "Gestión de centros de mayores" no fiscalizada

Según se ha comentado en el apartado V.2.3. del informe, en los centros de titularidad privada se incluyen dentro de los gastos de explotación los correspondientes a la amortización de las instalaciones. En estos dos centros, es significativa la importancia de la misma, lo que supone una disminución de la proporcionalidad de los gastos de personal en el total del presupuesto y por otro incrementa el volumen total del gasto.

De acuerdo a las estimaciones económicas indicadas anteriormente, el importe de los módulos es el siguiente:

Módulo plaza	Atención residencial	Psicogeriatría*	Pisos tutelados	Rehabilitación psicosocial	Centro DIA mayores*
Plazas Padre Menni	42	30	18	18	30
Plazas Benito Menni	40	45			
Total plazas	82	75	18	18	30
Total presupuesto	1.970.167	1.774.962	224.219	85.797	213.669
Módulo anual	24.026	23.666	12.457	4.767	7.122
Módulo mensual	2.002	1.972	1.038	397	594

*Imputación de gasto en la partida "Gestión de centros de mayores" no fiscalizada

Ámbito de atención al menor

La estimación económica se realiza tomando la media de salarios de varias entidades que gestionan servicios contratados por el Departamento de Derechos Sociales.





En el Anexo 4 se detalla la información de ratios por contrato, la estructura salarial y la aplicación del resto de componentes para su cálculo detallado. Agregando la información, la estimación del gasto y el cálculo del módulo individualizado se reflejan a continuación en cada uno de los contratos revisados.

Servicios de orientación y mediación familiar

Estos expedientes licitados en 2016 les resulta de aplicación la redacción del artículo 49 de la Ley Foral 6/2006, tras la modificación efectuada en 2015, por lo que se incluye la referencia a la inclusión de la cláusula referida al cumplimiento de las garantías salariales. Asimismo, en aplicación del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 13 de junio de 2012, se incluye la cláusula correspondiente a la no revisión de precios, por lo que el módulo aprobado es el mismo durante todo el periodo de vigencia del contrato.

La estructura de gastos y la estimación económica del servicio es la siguiente:

	Orientación	%	Mediación	%
Gasto de personal	146.762	84	58.705	70
Resto de gastos	22.152	13	22.152	27
Total gastos	168.913	97	80.856	97
Beneficio: 3%	5.067	3	2.426	3
Presupuesto sin IVA	173.981	100	83.282	100
Presupuesto con IVA (10%)	191.379		91.610	

En estos contratos no existe el concepto módulo, porque el contrato no se refiere a plazas sino a sesiones de trabajo.

Gestión 36 plazas en acogimiento residencial

En este expediente licitado en junio de 2009, debe considerarse:

- La fecha de tramitación es anterior a la modificación del artículo 49 de la Ley Foral 6/2006, por lo que no le resulta de aplicación las cláusulas de cobertura de garantía salarial.

- En 2014 entra en vigor el Convenio de empresa para el periodo 2014-2017. Se contempla una cláusula donde condiciona los aumentos anuales salariales al incremento por parte del Gobierno de Navarra en función de las revisiones de IPC. En aplicación del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 13 de junio de 2012, las prórrogas se vieron afectadas, no aplicando en consecuencia la revisión de precios, por lo que el módulo que estaba congelado desde 2012, no se revisa posteriormente permaneciendo por lo tanto invariable.





La estructura de gastos y el módulo se reflejan a continuación:

Concepto	Licitación									
	AR básico 16 jóvenes	%	AR básico 13 jóvenes	%	Jóvenes necesi- dades especiales	%	Jóvenes finalistas	%	Total	%
Gastos personal	579.450	76	403.951	71	365.955	86	21.506	48	1.370.862	76
Otros gastos explotación	157.117	21	146.857	26	46.743	11	22.160	49	372.877	21
Total gastos	736.566	97	550.808	97	412.698	97	43.667	97	1.743.739	97
Beneficio: 3%	22.097	3	16.524	3	12.381	3	1.310	3	52.312	3
Presupuesto sin IVA (exención)	758.663	100	567.332	100	425.079	100	44.977	100	1.796.051	100
Módulo plaza 2009 exento IVA	47.416		43.641		85.016		22.488			
Módulo plaza 2010* exento IVA							26.071*			

* Tras la ampliación de 2 a 4 plazas.

Gestión de tres programas de acogimiento residencial y uno en medio abierto para menores con perfil de conflicto social severo

Este expediente licitado en mayo de 2017, le es de aplicación:

- El artículo 49 de la Ley Foral 6/2006, tras la modificación efectuada en 2015, por lo que se incluye la referencia a la inclusión de la cláusula referida al cumplimiento de las garantías salariales.

- La inclusión de la cláusula correspondiente a la no revisión de precios, según el Acuerdo de 2012, por lo que el módulo aprobado es el mismo durante todo el periodo de vigencia del contrato.

Para la valoración de los créditos necesarios se ha tenido en cuenta el artículo 35 del II Convenio colectivo estatal de reforma juvenil y protección de menores por el que se establece la obligatoriedad de subrogación de personal; de esta forma se parte de las tablas salariales aplicadas por la anterior entidad adjudicataria para dicho personal, aplicando su estructura salarial y para el personal no subrogado se toma la media salarial de las entidades que operan en el mismo sector.

La estructura de gastos y el cálculo del módulo se reflejan a continuación:

Concepto	Licitación Lote 1					
	Coste 1 espacio	%	Coste 2 espacios	%	Coste 3 espacios	%
Gastos Personal	963.701	74	1.105.007	76	1.292.437	78
Otros gastos explotación	312.302	23	312.302	21	312.302	19
Total Gastos	1.276.003	97	1.417.309	97	1.604.740	97
Beneficio: 3%	38.280	3	42.519	3	48.142	3
Presupuesto sin IVA	1.314.283	100	1.459.829	100	1.652.882	100
Módulo plaza (exento IVA)	73.016		81.102		91.827	

* Se presentan tres alternativas según los inmuebles a utilizar.





Concepto	Licitación Lote 2							
	ARB	%	ARE	%	Autonomía	%	Total	%
Gastos personal	909.184	73	573.012	76	42.384	85	1.524.580	74
Otros gastos explotación	304.808	24	158.693	21	5.827	12	469.328	23
Total gastos	1.213.992	97	731.706	97	48.210	97	1.993.908	97
Beneficio: 3%	36.420	3	21.951	3	1.446	3	59.817	3
Presupuesto sin IVA	1.250.412	100	753.657	100	49.656	100	2.053.725	100
Módulo plaza (exento IVA)	69.467		94.207		4.138*			

* Modulo mensual

En definitiva, las licitaciones efectuadas con posterioridad al 3 de febrero de 2015, fecha de entrada en vigor de la modificación del artículo 49 de la Ley Foral 6/2006 de Contratos Públicos, han contemplado en los pliegos las cláusulas previstas en el citado artículo, en relación a las exigencias de los convenios colectivos laborales aplicables. En estos contratos y en el resto que por su fecha de tramitación no resultaba de aplicación la citada previsión legal, hemos verificado que los presupuestos de licitación son superiores a las previsiones de gastos de personal según los respectivos convenios colectivos aplicables.

Asimismo en aplicación del IV Convenio de discapacidad 2017-2019, y según el compromiso formal del Gobierno de Navarra que se incluye en el documento del citado convenio, hemos verificado que se ha producido un incremento del módulo de los distintos contratos en el ámbito de la discapacidad para asegurar, las mejoras salariales previstas en el mismo; revisión que no se realiza en el resto de los contratos revisados de los ámbitos de enfermedad mental y atención al menor.

V.3. Valoración de los criterios de adjudicación y repercusión de las ofertas a la baja en la garantía del cumplimiento del convenio colectivo sectorial aplicable.

Ámbito de Discapacidad

La valoración de los criterios de adjudicación es común para los centros y los pisos funcionales y se basa en la oferta más ventajosa, de acuerdo a la siguiente distribución:

Criterios adjudicación*	Pisos Funcionales				
	Oncineta	Infanta Elena	La Atalaya	Carmen Aldave	Pisos Funcionales
Proposición Técnica**	50	50	50	N/A	50
Otros criterios valorados mediante fórmulas objetivas**	30	30	30	N/A	30
Proposición Económica	20	20	20	N/A	20
Consideración oferta anormalmente baja	5%	5%	5%	N/A	5%

* Criterios adaptados a la vigente redacción del artículo 51 Ley Foral 6/2006

** Desarrollados posteriormente en subcriterios





En las nuevas licitaciones se ha planteado un cinco por ciento como porcentaje a partir del cual las ofertas se considerarán anormalmente bajas. La justificación según la ANADP es la siguiente:

- Una buena gestión de personal puede suponer una rebaja en el coste de absentismo de un dos por ciento (inicialmente considerado un cinco por ciento), quedando en un tres por ciento.
- Una eficiente contratación puede suponer una rebaja del uno por ciento en el concepto del resto de gastos.
- Por último supone que el beneficio considerado -un tres por ciento- podría rebajarse un dos por ciento, quedando en un uno por ciento.

En el contrato con el Centro Carmen Aldave al adjudicarse mediante el procedimiento negociado sin publicidad, no se aplican criterios de adjudicación en los términos de un procedimiento abierto, sino que se negocian y estipulan las condiciones esenciales del contrato; condiciones que contemplan la obligatoriedad del cumplimiento del III Convenio Colectivo y en los citados términos y condiciones se presupuesta el precio del contrato.

De la revisión efectuada, señalamos los siguientes aspectos:

- La valoración de “Otros criterios valorados mediante fórmulas objetivas” con un máximo de 30 puntos no ha sido determinante al haber otorgado a todas los licitadores el máximo de puntuación.
- En la valoración de los criterios de adjudicación, ha resultado determinante el apartado “proposición técnica” a pesar de no realizar la mejor oferta económica el adjudicatario final.
- La adjudicación de los centros de Oncineda y La Atalaya y de los pisos funcionales Tafalla, Vencerol, Mendebaldea e Iturrama ha recaído en la misma empresa, con una baja media en las ofertas realizadas de un 1,39 por ciento. El importe de adjudicación de los centros y pisos para el primer año del contrato asciende a la cifra de 8.134.913 euros en los contratos revisados²⁴.

²⁴ El importe de adjudicación incluyendo los centros no revisados en la muestra y los resultantes de los centros de Infanta Elena y Valle del Roncal por la nueva licitación en 2017 asciende a la cuantía de 20.586.527 euros.





El porcentaje del gasto de personal en el precio del contrato tanto en el momento inicial de la licitación como en la adjudicación posterior, refleja los siguientes datos:

	Centros				Pisos Funcionales	
	Oncinada	Infanta	Atalaya	C. Aldave	Iturrama	Mendebaldea
Importe licitación*	3.542.578	4.328.626	3.171.760	2.437.504	1.113.509	1.200.460
Importe adjudicación*	3.450.444	4.112.194	3.084.653	2.437.504	1.113.509	1.188.455
Baja	92.134	216.431	87.107	0,00	0,00	12.004
% Baja	2,60%	5%	2,75%	0%	0,00%	1,00%
Gastos personal	3.099.988	3.773.110	2.592.593	1.798.853	857.666	951.386
% Gastos personal /licitación	88%	87%	82%	74%	77%	79%
% Gastos personal/ adjudicación	90%	92%	84%	74%	77%	80%

* Importes IVA excluido

Ámbito de Enfermedad mental

En este ámbito se establecieron los siguientes criterios de adjudicación:

Criterios adjudicación	Félix Garrido*	Padre Menni**	Benito Menni**
Proposición Técnica***	70	N/A	N/A
Proposición Económica	30	N/A	N/A
Oferta anormalmente baja	18%	N/A	N/A

* No aplicable la actual redacción del artículo 51 de la Ley Foral 6/2006

** No aplicable al ser adjudicado mediante procedimiento negociado sin publicidad en base al artículo 73.1.b) de la Ley Foral 6/2006

*** Desarrollado posteriormente en subcriterios

En el caso de los centros Padre Menni y Benito Menni, al adjudicarse mediante el procedimiento negociado sin publicidad, se negocian directamente las condiciones económicas, partiendo de la estructura salarial de su convenio de empresa y pasan a formar parte de las condiciones esenciales del contrato.

El efecto de las bajas habidas en las licitaciones y la garantía de cobertura de los gastos de personal se reflejan en el siguiente cuadro:

	Félix Garrido	Padre Menni	Benito Menni
Importe licitación*	1.325.421	2.304.913	1.963.902
Importe adjudicación*	1.325.421	2.304.913	1.963.902
Baja	0	0	0
% Baja	0%	0,00%	0,00%
Gastos personal	958.140	1.263.196	1.299.042
% Gastos personal/licitación	72%	55%	66%
% Gastos personal/adjudicación	72%	55%	66%

* Importes IVA excluido





Ámbito de atención al menor

Los criterios de adjudicación en los distintos expedientes son los siguientes:

Criterios adjudicación	Orientación familiar*	Intermediación familiar*	Gestión 36 plazas acogimiento residencial**	Gestión tres programas residencial y uno en medio abierto*
Proposición Técnica***	65	70	70	50
Otros criterios valorados mediante fórmulas objetivas***				30
Proposición Económica	30	30	30	20
Oferta anormalmente baja	10%	10%	No se define	8% en Lote 1 y 9% en Lote 2

* Criterios adaptados a la vigente redacción del artículo 51 Ley Foral 6/2006

** No aplicable actual redacción artículo 51 Ley Foral 6/2006

*** Desarrollados posteriormente en subcriterios.

De la revisión efectuada, señalamos los siguientes aspectos:

- La valoración de la proposición técnica ha sido el factor determinante en la adjudicación.

El efecto de las bajas habidas en las licitaciones y el grado de cobertura de los gastos de personal se refleja en el siguiente cuadro:

	Orientación familiar	Intermediación familiar	Gestión 36 plazas acogimiento residencial	Gestión tres programas residencial y uno en medio abierto
Importe licitación*	173.981	83.281	1.796.051	2.053.725
Importe adjudicación*	173.881	74.954	1.685.922	2.028.054
Baja	100	8.327	110.129	25.672
% Baja	-0,06%	-10,00%	-6,13%	-1,25%
Gastos personal	146.762	58.705	1.370.862	1.524.580
% Gastos personal/ licitación	84%	70%	76%	74%
% Gastos personal/ adjudicación	84%	78%	81%	75%

* Importes IVA excluido

En definitiva, los criterios de adjudicación previstos en los pliegos responden a lo exigido en la Ley Foral 6/2006 de Contratos Públicos. Con carácter general, el criterio determinante en las adjudicaciones ha sido la proposición técnica frente al resto de criterios objetivos.

Si bien se observa un suficiente grado de cobertura de los gastos de personal en el precio de licitación y posteriormente en el de adjudicación, los presupuestos de licitación son muy ajustados. Esto provoca que, una vez garantizado presupuestariamente el nivel salarial previsto en los convenios colectivos aplicables, los efectos resultantes de la gestión para los adjudicatarios en el posterior ajuste del resto de apartados en el precio final del contrato, pueden afectar a la calidad del servicio, o reducir de forma considerable el beneficio de la empresas y complicar la continuidad en la prestación del servicio; situación que se ha puesto de manifiesto en el centro Infanta Elena y Valle del Roncal, al ofertar la





empresa con la máxima baja prevista en pliegos del cinco por ciento y solicitar posteriormente no prorrogar el contrato al no resultarle viable.

Consideramos que esta situación puede afectar al margen de maniobra y, por lo tanto, al interés en términos de competitividad en la contratación de este tipo de servicios por las PYMES.

V.4. Ejecución de los contratos, seguimiento y control aplicados

Se han revisado los siguientes aspectos de la ejecución de los contratos:

Prestación del servicio y abono del precio del contrato

- Con carácter general, las facturas revisadas se han tramitado y pagado de acuerdo a los módulos y condiciones contratadas.

- En aplicación de los plazos de contabilización de obligaciones previstos en las normas de cierre del ejercicio 2017 descritas en la Orden Foral 84/2017 del Consejero de Hacienda y Política Financiera, se ha producido una imputación presupuestaria de la facturación de los meses de noviembre y diciembre de 2017 en el presupuesto de 2018, suponiendo por lo tanto una menor ejecución presupuestaria en el presupuesto de 2017.

Los importes por partidas presupuestarias son los siguientes:

Partidas presupuestarias	Importe*
Gestión de Centros de Personas con Discapacidad	4.767.419
Gestión de Centros de Enfermedad Mental	742.618
Servicios de apoyo a la familia: orientación y mediación familiar	15.315
Asistencias a Menores	1.037.662
Total	6.563.014

* Importe de facturas de 2017, imputadas en 2018

La imputación presupuestaria en el ejercicio siguiente supone que, si se hubiese incluido en 2017 este gasto no imputado, realmente existiría un incremento respecto a 2016 por importe de 2.925.473 euros.

- Los pliegos establecen la posibilidad de requerir a las empresas por parte de la agencia cierta documentación complementaria, entre otras, las nóminas. La ANADP controla el cumplimiento de la estructura salarial de los convenios aplicables en la medida que existan reclamaciones por los afectados; reclamaciones que la agencia tramita ante las empresas según nos consta de la documentación revisada. Hemos realizado una muestra de nóminas y se ha podido comprobar que las retribuciones y complementos se ajustan al nivel y estructura salarial prevista en los respectivos convenios colectivos aplicables.





Evaluación técnica del servicio

Los pliegos establecen que la ANADP procederá a la evaluación de los servicios prestados a fin de comprobar su nivel de calidad material y de funcionamiento. Para ello, anualmente la empresa adjudicataria enviará una memoria técnica.

Con carácter general para las áreas de discapacidad y enfermedad mental hemos observado lo siguiente:

- No constan las memorias del ejercicio 2017 de los pisos de Mendabaldea, Las Torchas, Vencerol e Iturrama y del centro de Oncineda. En fase de alegaciones nos han aportado las citadas memorias.²⁵
- En el ámbito de enfermedad mental no se exige a las empresas las memorias en aquellos servicios que se pagan mediante la teoría del “enriquecimiento injusto”
- En el resto de centros donde se han presentado memorias, la documentación consiste en informes y certificados de la propia empresa, sin comprobantes o certificados externos que permitan en determinados casos comprobar esa información, como es el caso de los cursos de formación.
- No consta documentación que acredite desde la ANADP su revisión y en su caso, adopción de medidas; extremo que nos confirma la propia agencia por falta de tiempo y recursos

En el área de atención al menor consta la entrega de las memorias, pero la diferencia con las áreas anteriores es la realización de un seguimiento técnico de la prestación del servicio al menor y la familia mediante reuniones periódicas desde la Subdirección de Familia con los equipos técnicos responsables de los menores en el que se valora cada expediente de forma individualizada.

En el ámbito de discapacidad debe presentarse, además, como evaluación técnica documentación justificativa de la realización u organización de los seis apartados que sirvieron como “criterios de adjudicación valorados mediante fórmulas objetivas” al objeto de valorar su cumplimiento en la ejecución del contrato y en caso de incumplimiento se establece en los pliegos el correspondiente régimen de penalidades. Se ha solicitado esta documentación y destacamos los siguientes aspectos:

- La valoración de la ANADP figura en un documento denominado “Acta de buenas prácticas” realizado en el mes de abril de 2018, cuando la finalización del primer año del contrato era el 01/08/2017 para los pisos y el 18/11/2017 para los centros. A la fecha de emisión de este informe, consta inicio del corres-

²⁵ Párrafo modificado según la quinta alegación.





pondiente expediente de aplicación e imposición de las penalidades cuantificadas en la citada acta.

- La agencia ha interpretado según la redacción de los pliegos, que en el primer año del contrato, únicamente eran objeto de valoración tres de los seis criterios, siendo valorables todos ellos a partir del segundo año de ejecución del contrato. A nuestro juicio y de la propia redacción literal de las cláusulas deben ser objeto de valoración los seis criterios desde el primer año del contrato. Ello evitaría el caso de la empresa adjudicataria del centro Infanta Elena que al no haber prorrogado el contrato, no va a ser objeto de valoración de todos los apartados.

- Si bien la agencia ha incluido la formulación de indicadores de evaluación y encuestas de satisfacción en los pliegos como obligaciones de los adjudicatarios, respondiendo en este aspecto a las recomendaciones efectuadas en nuestro informe de mayo de 2013, consideramos que en relación a los indicadores de evaluación, la mayoría se corresponde con indicadores de actividad, siendo meramente descriptivos. En relación a las encuestas de satisfacción, entendemos que el informe se limita a comprobar su realización sin que conste el análisis de resultados que permita extraer conclusiones válidas con el objetivo de evaluar la calidad del servicio y adoptar las correspondientes mejoras.

Evaluación económica del servicio

Según se establece en los pliegos, debe presentarse anualmente junto con la memoria técnica, otra memoria de carácter económico. Revisadas las mismas se observa:

- No constan las memorias económicas del ejercicio 2017 en los pisos de Mendebaldea, Las Torchas, Vencerol, Iturrama y el centro de Oncineda. En fase de alegaciones nos han aportado las citadas memorias²⁶.

- En el resto de centros donde se han presentado memorias, se han detectado determinadas incoherencias en sus contenidos que no habían sido advertidas por la agencia ya que al igual que se ha puesto de manifiesto con las memorias técnicas, no se revisa esta documentación por falta de tiempo y recursos. Entre ellas cabe señalar:

- a) Si bien consta la contratación de un psicólogo con una dedicación superior a la exigida en pliegos para los pisos funcionales de Mendebaldea, Las Torchas y Vencerol, no figura en las memorias de 2016 la asignación de horas de psicólogo en cada uno de ellos que permita verificar la asignación requerida en los pliegos para los diferentes pisos.

²⁶ Párrafo modificado según el apartado primero de la séptima alegación.





b) En la memoria de 2016 del centro Oncineda, destacamos la inclusión de dos certificados relativos a los turnos y horas de trabajo de cada puesto y a las sustituciones por vacaciones o bajas. Ambos certificados cuentan con la disconformidad expresa por parte del Comité de Empresa, no constando pronunciamiento al respecto por la ANADP.

c) Los datos contables de los salarios y el detalle del coste de personal, incluida la información de sustituciones y absentismo, no coincide en todos los casos.

Si bien se ha intentado por parte de los gestores aclarar dudas en torno a las mismas, no podemos confirmar el cumplimiento de todas las exigencias requeridas en las memorias técnica y económica.

- Con carácter general las memorias se utilizan para soportar datos económicos a utilizar en los futuros expedientes de contratación, no realizando otro tipo de revisión y supervisión; extremo que nos confirma la propia agencia por falta de tiempo y recursos.

Comisión de seguimiento

En alguno de los pliegos se definen los órganos de participación. En el área de discapacidad, se configura la Comisión de Seguimiento, compuesta por la Administración, comité de empresa, empresa adjudicataria y familias. Está previsto en los pliegos las siguientes funciones:

- Recibir información acerca de la ejecución del contrato.
- Informar al órgano de contratación de las deficiencias observadas.
- Formular propuestas que se consideren convenientes para asegurar que el servicio se presta con la calidad exigida en el contrato.

Se ha tenido acceso a las actas de las distintas comisiones y las conclusiones son las siguientes:

- No ha habido reunión anual en los años 2016 y 2017 en el caso de los pisos funcionales de Sangüesa y Tafalla. Tampoco se ha realizado reunión anual en 2016 en el Centro Oncineda y los pisos de Las Torchas, Vencerol, Mendebalde y Iturrama, así como en Carmen Aldave en 2017. Los pliegos establecen la obligación de una convocatoria mínima anual.

- Desde la Comisión se emplaza a las partes a presentar por escrito las discrepancias planteadas entre los trabajadores y las empresas, así como las cuestiones que plantean los familiares. Con carácter general, existen cuestiones que la agencia no las considera irregularidades en el servicio, al no suponer incumplimientos específicos de los pliegos. Sin embargo, no se recoge en las actas de reuniones posteriores el estado y tratamiento de las mismas. Asimismo, no nos consta información en la agencia que acredite el estado de las revisiones efectuadas.





Inspección de los servicios

El Servicio de Calidad e Inspección se encuentra adscrito a la Dirección General del Observatorio de la Realidad Social, de Planificación y Evaluación de las Políticas Sociales. El Decreto Foral 2/2017 de 11 de enero de 2017 modifica la estructura del Servicio, eliminando la Sección de Calidad y dejando exclusivamente la Sección de Inspección.

El personal actual del servicio es de un director de Servicio, una jefa de Sección, un administrativo y tres inspectores. En nuestro informe de mayo de 2013 y con la misma plantilla en inspección ya se puso de manifiesto la necesidad de reforzar el Servicio para el ejercicio adecuado de sus funciones.

En relación al ámbito material de actuación, cuentan con 596 centros susceptibles de inspección, considerado todo aquél centro que requiera autorización administrativa con independencia del régimen de financiación. La inspección no se computa por centros sino en servicios, puesto que un mismo centro puede estar prestando tres servicios diferentes (atención residencial, estancia diurna y centro de día). Con este criterio los servicios susceptibles de inspección son 672.

Cada ejercicio se aprueba el Plan de Inspección mediante Orden Foral²⁷. En los citados planes se concretan los lotes de inspección como resultado de la programación y preparación que realiza el Servicio de Calidad e Inspección.

Además de los servicios inspeccionados mediante visitas ordinarias, realizan las tareas de:

- Autorizaciones de centros.
- Reclamaciones y denuncias.
- Inspección de requisitos para ser beneficiario de la Renta de Integración Social y de la nueva Renta Garantizada.

Las inspecciones realizadas en 2016 y 2017 en los ámbitos objeto del informe, han sido las siguientes:

- En 2016 se han planificado e inspeccionado dos servicios de discapacidad y en enfermedad mental se planificaron e inspeccionaron cuatro servicios.
- En 2017 fueron planificados e inspeccionados 25 servicios de discapacidad y en enfermedad mental se planificaron e inspeccionaron tres servicios.

Los servicios que se incluyen anualmente en cada plan de inspección no contemplan todos los contratos formalizados por falta de recursos según nos argu-

²⁷ BON N° 27 de 10 de febrero de 2016 se publica la Orden Foral 316/2015, de 21 de diciembre, por la que se aprueba el Plan de Inspección en materia de Servicios Sociales en Navarra, para el año 2016. BON N° 36 de 21 de febrero de 2017 se publica la Orden Foral 40/2017, por la que se aprueba el Plan de Inspección en materia de Servicios Sociales para el año 2017.





mentan desde la Sección; falta de recursos que ha impedido también la realización de inspecciones en el área de atención al menor.

La visita se realiza sin previo aviso, en cualquier día de la semana y a cualquier hora. El inspector dispone de unos criterios aplicables homogéneos e indicadores que determinen si se cumple la normativa vigente establecida en el Decreto Foral 209/1991 de 23 de mayo sobre el régimen de autorizaciones, infracciones y sanciones en materia de servicios sociales; inspección no sólo referida a las condiciones funcionales y materiales de los centros en los términos del citado decreto foral, sino también ampliado a la verificación de los ratios y niveles de servicio establecidos en los pliegos de contratación. El resultado se plasma en un informe interno que se cumplimenta en cada visita y da lugar al levantamiento de la correspondiente acta de inspección. Cuando se detectan irregularidades por incumplimiento de normativa básica el propio Servicio propone la apertura del expediente, siendo la Secretaría General del Departamento quien instruye el procedimiento sancionador.

En el supuesto de que se detecten irregularidades relativas a cumplimiento de pliegos, se ponen de manifiesto en el informe y la empresa tiene un plazo de 15 días para presentar alegaciones. Una vez presentadas, se remiten a la agencia para su valoración y posibles consecuencias. A partir de este traslado, el Servicio de Calidad e Inspección no interviene en el proceso, tan sólo es informado del resultado final.

El procedimiento para determinar si se cumple con las exigencias de personal establecidas se basa en un sistema de extrapolación anual de los datos proporcionados por la empresa en un periodo de ocho semanas aleatorias. Se calculan las exigencias de acuerdo a los ratios exigidos en los pliegos y la información facilitada por el centro sobre ocupación y nivel de dependencia de los usuarios y se concluye sobre el cumplimiento o incumplimiento contractual.

Tras revisar las actas, informes y documentación de las inspecciones realizadas y referidas a los contratos objeto de la muestra, destacamos los siguientes aspectos:

- En los informes analizados no consta ninguna referencia sobre los requerimientos o recomendaciones realizadas en anteriores inspecciones. No obstante nos confirman que a partir de ahora van a incluir en los informes la valoración expresa de los requerimientos hechos en inspecciones anteriores.
- En los expedientes analizados figura el informe de la ANADP comunicando a Inspección el desenlace de la irregularidad detectada²⁸.
- Se desprenden diversos déficits de horas de personal y ciertos incumplimientos en materia de sustituciones. Solicitados a la ANADP expedientes de reintegro por incumplimiento de ratios de personal e imposición de penalida-

²⁸ Párrafo modificado según la novena alegación.





des, se ha verificado que sí están exigiendo y tramitando al efecto el correspondiente expediente. Esto supone una mejora en la gestión respecto al anterior informe de la Cámara, en el que se concluía que habiendo detectado déficits en personal no se imponían penalidades ni se exigía el reintegro porque los pliegos no establecían claramente qué era incumplimiento de contrato, su gravedad y su penalidad. En los actuales pliegos se establecen detalladamente qué son incumplimientos leves, graves y muy graves y su penalidad correspondiente.

- En todos los pisos funcionales de la muestra no hay un procedimiento adecuado de control presencial, por lo que resulta imposible desde el Servicio de Calidad e Inspección comprobar que se cumplen las exigencias de personal definidas en pliegos. Ante esta carencia, la inspección comprueba que la planificación teórica anual de turnos cumple con la exigencia en pliegos, poniendo de manifiesto su no cumplimiento.

- En prácticamente todos los pisos, a pesar de existir actas de reuniones del equipo técnico que ponen de manifiesto un seguimiento individualizado de los usuarios, no cuentan con Consejo de Participación con la composición que se exige, lo que supone un incumplimiento de los pliegos.

En definitiva, la facturación de los contratos se considera en términos generales acorde a las condiciones contratadas. No obstante, existen déficits de supervisión y control por falta de recursos tanto en la ANADP como en el Servicio de Calidad e Inspección, que debieran considerarse para asegurar un control más adecuado en orden a verificar el cumplimiento de las exigencias previstas en los pliegos.

V.5. Calidad de los servicios

Según lo indicado en el apartado “Objetivo y alcance de la fiscalización”, y a pesar de no haber dispuesto de información que nos permita pronunciarnos sobre la misma, hemos efectuado ciertas aproximaciones a la calidad del servicio, exclusivamente en el ámbito de la discapacidad, y en referencia al marco normativo de la Comunidad Foral y a la evolución del gasto que pasamos a describir a continuación.

Marco normativo

La Ley Foral 15/2006 de Servicios Sociales establece la obligación de aprobar Planes de Calidad para los Servicios Sociales con una vigencia de cuatro años. El único plan aprobado es el correspondiente al periodo 2010-2013. Este plan ha sido objeto de evaluación por el Servicio de Calidad e Inspección en colaboración con una empresa externa a finales de 2016, siendo publicado los resultados en marzo de 2017 por la Dirección General de Observatorio de la Realidad Social, de Planificación y de Evaluación de Políticas Sociales.





Por otro lado, en la Comunidad Foral de Navarra sigue vigente el 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, por el que se establecen las condiciones y requisitos que con carácter de mínimos son de obligado cumplimiento para otorgar la autorización administrativa de los centros tanto para el inicio de la actividad como para su posterior funcionamiento.

Los requerimientos de personal se establecen con diferentes criterios en cuanto a su tipología:

- Responsables.

Titulación universitaria de grado medio o tres años de experiencia en puesto de categoría similar para centros de hasta 50 plazas. En centros con más de 50 plazas el responsable deberá tener titulación universitaria superior o cinco años de experiencia en puesto de categoría similar, o titulación universitaria de grado medio más dos años de experiencia.

Verificados estos extremos, los centros y pisos funcionales revisados en la muestra los cumplen.

- Personal de atención directa.

Lo forman el personal cuidador y de servicios generales. La proporción de personal de atención directa por usuario se establece:

- a) En los centros entre 0,30 y 0,65 según el grado de minusvalía.
- b) En los pisos funcionales 0,15 por residente.

Estas ratios se establecen como una relación trabajador/usuario. En la medida que los pliegos determinan los puestos de atención directa por horas anuales, es necesario convertir la ratio trabajador/usuario en horas/usuario, utilizando la jornada anual descrita en el convenio para cada tipo de puesto.

Los datos resultantes son:

Exigencia ratios Centros Decreto Foral 209/1991	Ratio media de los centros
1.028,3 horas/usuario	1.843,93 horas/usuario
Exigencia ratios Pisos Decreto Foral 209/1991	Ratio media de los pisos funcionales
237,3 horas/usuario	785,65 horas/usuario

De acuerdo a los datos del cuadro, se observa que las ratios exigidas en pliegos, superan ampliamente los requeridos en el decreto foral, es decir el nivel de recursos en la contratación que realiza la agencia es muy superior al nivel mínimo para que un centro sea objeto de autorización administrativa.





- Servicios profesionales, propios, concertados o públicos de las siguientes especialidades Medicina, Enfermería, Fisioterapia, Psicopedagogía, Trabajo Social y Terapia ocupacional.

No se establecen los requerimientos en el decreto foral. No obstante, los pliegos incluyen estos servicios.

Evolución del gasto en licitaciones

Se ha analizado en tres centros, dos públicos y uno privado, así como en los pisos funcionales, la evolución de las exigencias de los pliegos en las dos últimas licitaciones, teniendo en cuenta que no ha habido variación en el número de plazas contratadas. Concretamente se comparan las necesidades de personal (en horas o en trabajadores) y el presupuesto de gasto.

Las diferencias entre lo exigible en los pliegos de 2016 y en los pliegos de los ejercicios de 2013, 2014 y 2015 en los centros Oncineda, Infanta Elena y Carmen Aldave respectivamente son:

	Oncineda 2013-2016		Infanta Elena 2014-2016		Carmen Aldave 2015-2016	
	Δ Horas	Δ Personas	Δ Horas	Δ Personas	Δ Horas	Δ Personas
	3.480,75	1,25	6.249,50	-1,45	751	0,75
Δ Personal	382.188		372.771		119.443	
Δ Otros gastos	-126.964		-149.760		-16.538	
Δ Total	255.223		223.011		102.905	
Δ Beneficio	-8.264		46.486		2.573	
Δ Ppto sin IVA	246.959		269.496		105.477	

En todos los casos se observa que en la licitación de 2016 se ha previsto mayor financiación principalmente por la actualización de los niveles salariales²⁹. No obstante, las variaciones entre los gastos de personal y el resto de gastos, se deben además a los siguientes motivos:

- Centro Oncineda por diversos ajustes en las ratios de personal y la disminución de diversos gastos. El beneficio pasa de 3,5% a 3%.
- Centro Infanta Elena. La principal diferencia se debe a la internalización del servicio de cocina. El beneficio pasa del dos por ciento al tres por ciento.
- Carmen Aldave. Se incrementan las horas de enfermería y monitor de ocio y se ajustan diversos gastos. Se mantiene el porcentaje del beneficio del 2,5% en las dos licitaciones.

²⁹ III Convenio Colectivo más actualización IPC





Las diferencias entre lo exigible en los pliegos de 2016 y en los pliegos de los ejercicios de 2010 en los pisos de Iturrama, Sangüesa y Tafalla y en el ejercicio 2011 en los pisos de Mendebaldea, Vencerol y Las Torchas respectivamente son:

	Mendebaldea 2011-2016		Vencerol 2011-2016		Las Torchas 2011-2016		Iturrama 2010-2016		Sangüesa 2010-2016		Tafalla 2010-2016	
	Δ Horas	Δ Personas	Δ Horas	Δ Personas	Δ Horas	Δ Personas	Δ Horas	Δ Personas	Δ Horas	Δ Personas	Δ Horas	Δ Personas
	263,79	0,00	484,00	0,00	986	0,00	2.715	-0,22	1.742	-0,30	1.641	-0,30
Δ Personal	47.798		33.069		52.733		87.561		100.899		107.524	
Δ Otros gastos	-7.685		-19.110		-1.261		-2.284		1.315		-4.374	
Δ Total	40.113		13.959		51.471		85.277		102.214		103.150	
Δ Beneficio	-5.484		-7.572		-4.977		-3.724		10.331		10.120	
Δ Ppto sin IVA	34.629		6.387		46.494		81.553		112.545		113.270	

Las variaciones se deben además del mayor gasto de personal soportado en la actualización de los niveles salariales³⁰, por los siguientes motivos:

- Por la disminución en horas de limpieza, aumento de horas de cuidador e inclusión de horas de psicólogo y cocina antes no incluidas. En el resto de gastos la disminución se debe a la internalización del servicio de cocina.
- En los pisos funcionales de Mendebaldea, Vencerol y Las Torchas el beneficio en 2012 era del cinco por ciento y en 2016 del tres por ciento.
- En los pisos funcionales de Iturrama, Sangüesa y Tafalla, el beneficio en 2012 era del cinco por ciento en Iturrama, cero por ciento en Sangüesa y Tafalla. En 2016 el beneficio es del tres por ciento en todos.

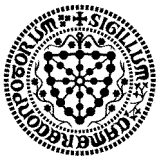
En definitiva, a pesar del mandato establecido en la Ley Foral 15/2006 de Servicios Sociales de aprobación con carácter obligatorio de planes de calidad para los servicios sociales con una vigencia de cuatro años, el único plan aprobado es el correspondiente al periodo 2010-2013.

Los requerimientos de personal exigidos con carácter de mínimos en el Decreto Foral 209/1991 son superados de forma amplia en los pliegos de contratación de los servicios.

El marco normativo autonómico de los servicios sociales presenta una gran heterogeneidad en la configuración de ratios para la prestación de este tipo de servicios, además de diferencias en los niveles y estructuras salariales según los distintos convenios colectivos autonómicos y de empresa que resulten de aplicación; circunstancias que dificultan en buena medida la comparación entre autonomías. Esta ausencia de un marco de referencia homogéneo, constituye una

³⁰ III Convenio Colectivo más actualización IPC





limitación importante a la hora de poder realizar una valoración adecuada en términos comparativos con otras comunidades autónomas.

Informe que se emite a propuesta del auditor Miguel Ángel Aurrecoechea Gutiérrez, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, 21 de junio de 2018

La presidenta,
Asunción Olaechea Estanga





Anexo 1. Relación de centros y plazas contratadas

DISCAPACIDAD

Titularidad pública

Centros propios gestión medios propios	Nº de plazas	
	Atención residencial	Atención diurna
Centro San José	80	0
Centro de Atención temprana de Pamplona: centro ambulatorio. Plazas según disponibilidad		

Centros Propios gestión contratada	Nº de plazas	
	Atención residencial	Atención diurna
Centro Atalaya	50	16
Centro Infanta Elena	70	12
Centro Oncineda	61	5
Centro Valle del Roncal	104	10
Centro de DIA Monjardín	0	35

Pisos funcionales Propios Gestión medios propios	Nº de plazas	
	Atención residencial	Atención diurna
Residencia Lur Gorri	11	0

Pisos funcionales gestión contratada	Nº de plazas	
	Atención residencial	Atención diurna
Pisos Funcionales Las Torchas		12
Piso Funcional Mendelbaldea		14
Piso Funcional Vencerol		18
Piso Funcional Iturrama		15
Piso Funcional Barañáin		4

Titularidad privada

Centros ajenos gestión contratada	Nº de plazas	
	Atención residencial	Atención diurna
Centro Adacen	9 (Piso funcional)	40
Centro Ademna	0	11
Centro Carmen Aldave (ASPACE)	40	0
Centro Ramón y Cajal (ASPACE)	30	62

Pisos funcionales gestión contratada	Nº de plazas	
	Atención residencial	Atención diurna
Piso Funcional Sangüesa (ANFAS)		12
Piso Funcional Tafalla (ANFAS)		11



**ENFERMEDAD MENTAL****Titularidad pública**

Centros Propios gestión medios propios	Nº de plazas	
	Atención residencial	Atención diurna
Centro San Francisco Javier	190	45

Centros Propios gestión contratada	Nº de plazas		
	Atención residencial	Atención diurna	Programas CRPS
Félix Garrido	25	30	35

Pisos funcionales gestión contratada	Nº de plazas
Piso Tudela	4

Titularidad privada

Centros ajenos gestión contratada	Nº de plazas			
	Atención residencial	Atención diurna	Programas CRPS	Piso Tutelado
CRPS Ordoiz		30	35	
CRPS Arga		30	35	
CRPS Quelles		30	35	
CRPS Benito Menni			16	
Padre Menni y Benito Menni (plazas totales)	336	40	34	18
Padre Menni y Benito Menni (plazas concertadas)	157	30	18	18



**ATENCIÓN AL MENOR****Titularidad pública**

Centros Propios gestión contratada	Nº de plazas
Centro Educativo Aranguren	22
Centro Félix Echeagaray	16
Coa Ilundáin	10
Centro Zandueta	4

Pisos funcionales gestión contratada	Nº de plazas
Hogar Nuevo Futuro Barañáin 2	6
Hogar Nuevo Futuro Orvina	6
Hogar Nuevo Futuro Tudela	8
Hogar Funcional Villava I	8
Hogar Funcional Villava II	8

Titularidad privada

Centros ajenos gestión contratada	Nº de plazas
Hogar Gaztebide	13
Are Urdax	5
Hogar Gurimendi	4
Coa Zolina	5
Residencia Mutilva	10
Coa Mendebaldea	12
Are Mendebaldea	5

Pisos funcionales gestión contratada	Nº de plazas
Residencia Elkarbizi	6
Hogar Nuevo Futuro Barañáin 1	6
Hogar Nuevo Futuro Barañáin 3	6
Hogar Nuevo Futuro Ermitagaña	8
Hogar Nuevo Futuro Huarte	8
Hogar Nuevo Futuro Iñigo Arista	8
Hogar Nuevo Futuro Villava	8
Hogar Barañáin	8
Hogar Ermitagaña	8
Hogar Buztintxuri	8
Centro de DIA Rotxapea	18





Anexo 2. Estimación de ratios por centro y estructura salarial ámbito discapacidad

ONCINEDA		INFANTA ELENA		LA ATALAYA	
Puesto	Ratios	Puesto	Ratios	Puesto	Ratios
Dirección	1 persona	Dirección	1 persona	Dirección	1 persona
Coordinador/Administración	1 persona	Coordinador/Administrador	1 persona	Coordinador	1 persona
Recepción	2.555 horas	Recepción	3.654 horas	Recepción	2.555 horas
		Recepción (Fin de semana)	1.456 horas		
Mantenimiento/Transporte	2 personas	Mantenimiento/Transporte	2,3 personas	Mantenimiento/Transporte	1,5 personas
Apoyo en transporte CD	744 horas	Apoyo en transporte CD	744 horas	Apoyo en transporte CD	744 horas
Médico	0,5 persona	Médico	1 persona	Médico	0,5 persona
Psicología	1 persona	Psicología	1 persona	Psicología	1,5 personas
Enfermería	1,5 persona	Enfermería	11.200 horas	Enfermería	1.860 horas
Fisioterapeuta	1 persona	Fisioterapeuta	2 personas	Fisioterapeuta	1 persona
Terapeuta Ocupacional	0, 5 persona	Terapeuta Ocupacional	1 persona	Terapeuta Ocupacional	1 persona
Técnico Grado Medio	2 personas	Técnico de Grado Medio	0,65 persona	Técnico Grado Medio	1 persona
Trabajo Social	1 persona	Trabajo Social	1 persona	Trabajador Social	1 persona
				Educador Social	5.110 horas
Limpieza	28.100 horas	Limpieza	22.795 horas	Limpieza	13.200 horas
Lavandería	3.630 horas	Lavandería	3.850 horas	Lavandería	3.630 horas
Cocina	5.715 horas	Cocina	6.300 horas	Cocina	5.940 horas
Monitor de Ocio y Tiempo Libre	1.638 horas	Monitor Ocio y Tiempo libre	3,15 personas	Monitor Ocio y Tiempo Libre	1.638 horas
Cuidadores	73.607 horas	Cuidadores	90.778 horas	Cuidadores	65.553 horas
				Cuidadores Centro Día	3.720 horas

PUESTO	ONCINEDA	INFANTA ELENA	LA ATALAYA
Salario base	1.717.293	2.103.437	1.518.963
Complemento dedicación	15.658	17.981	17.405
Horas festivo	96.393	143.641	86.336
Complemento capacitación	191.568	288.378	164.721
Complemento personal	31.800	7.138	16.158
Complemento personal de antigüedad	147.074	96.216	35.420
Complemento Actividad/Productividad	0	22.408	0
Plus Navidad	5.150	10.172	6.341
Complemento responsabilidad	9.562	5.976	6.694
Total retribuciones salariales	2.214.498	2.695.348	1.852.038
Absentismo 5%	110.725	134.767	92.602
Seguridad Social 32%	744.071	905.637	622.285
Otros gastos 1%	30.693	37.358	25.669
Total gasto de personal	3.099.988	3.773.110	2.592.594





Puesto	RATIOS		
	MENDEBALDEA	VENCEROL	LAS TORCHAS
Coordinador/Administración	1 persona	1 persona	1 persona
Psicología	280 horas	360 horas	240 horas
Limpeza y Lavandería	1.240 horas	2.480 horas	1.100 horas
	1.260 horas	1.440 horas	1.080 horas
Cocina	Ratio cocina 90 ho- ras/usuario)	Ratio cocina 80 ho- ras/usuario	Ratio cocina 90 ho- ras/usuario
Cuidador	8.043 horas	8.488 horas	7.769 horas

Puesto	RATIOS		
	ITURRAMA	TAFALLA	SANGÜESA
Coordinador/Administración	1 persona	1 persona	1 persona
Psicología	300 horas	220 horas	240 horas
Limpeza y Lavandería	1.240 horas	1.100 horas	1.100 horas
	1.200 horas	880 horas	960 horas
Cocina	Ratio cocina 80 ho- ras/usuario)	Ratio cocina 80 ho- ras/usuario	Ratio cocina 80 ho- ras/usuario
Cuidador	8.797 horas	8.123,50 horas	8.123 horas

Puesto	MENDEBALDEA	VENCEROL	LAS TORCHAS	ITURRAMA	TAFALLA	SANGÜESA
Salario base + Cpto. Convenio	164.130	187.188	156.263	171.902	156.769	158.060
Festivos	10.005	10.005	10.005	10.005	7.176	7.176
Días Especiales	579	579	579	579	579	579
Complemento capacitación	20.214	18.954	21.621	13.393	0	0
Complemento personal de antigüedad	14.428	7.275	26.468	8.159	22.675	23.625
Complemento disponibilidad	3.187	3.187	3.187	3.187	3.187	3.187
Complemento jornadas superior a 15 horas	7.207	7.606	6.961	7.882	7.279	7.279
Total retribuciones salariales	219.751	234.794	225.085	215.108	197.666	199.906
Absentismo 5%	10.988	11.740	11.254	10.755	9.883	9.995
Seguridad Social 32%	73.836	78.891	75.629	72.276	66.416	67.168
Otros gastos 1%	3.046	3.254	3.120	2.981	2.740	2.771
Total gasto de personal	307.620	328.679	315.087	301.121	276.705	279.840





Anexo 3. Estimación de ratios por centro y estructura salarial ámbito enfermedad mental

RATIOS	Perfil Profesional	Días Trabajo año	Turnos			Común todo	Atenc. Resid.	Común	CRPS		TOTAL
			Mañana	Tarde	Noche				CD	CRPS	
Dirección	Dirección*	Laborales*				1,00 per.	0,28 per.		0,33 per.	0,39 per.	1,00 per.
	Coordinador/a	Laborales*				1,00 per.	0,28 per.		0,33 per.	0,39 per.	1,00 per.
	Administrativo/a	Laborales*				1,00 per.	0,28 per.		0,33 per.	0,39 per.	1,00 per.
	Recepcionista	Laborales*				1,00 per.			0,50 per.	0,50 per.	1,00 per.
Servicios Generales	Limpieza, Lavandería	Laborales*				5.488 h.	2,55 per.		0,73 per.	0,18 per.	3,45 per.
	Cocina	Laborales*				3.330 h.	1,42 per.		0,68 per.		2,10 per.
Atenc. Sociosanit. Rehabilit.	Psicólogo/a	Laborales						0,50 per.	0,33 per.	0,17 per.	0,50 per.
	Terapeuta ocupacional	Laborales						1,00 per.	0,46 per.	0,54 per.	1,00 per.
	Trabajador/a Social	Laborales						1,00 per.	0,46 per.	0,54 per.	1,00 per.
	Formador/a Laboral	Laborales								1,00 per.	1,00 per.
	Educador/a social	Laborales							1,00 per.	2,00 per.	3,00 per.
At. Asist.	Cuidadores	Laborales							1,00 per.		1,00 per.
At. Residen.	Técnico/a en Integración Social	Laborables	228	6 h.	2 h.						
		Festivos	137	7 h.	7 h.	2 h.	4.016 h.				2,53 per.
	Cuidadores	Laborables	228	6 h.	10 h.						
		Festivos	137	7 h.	7 h.	10 h.	6.936 h.				4,37 per.

Conceptos	Importe	Residencia	Centro Día	CRPS
Salario Base	500.705	223.966	138.290	138.449
Complemento Dedicación	10.591	1.916	3.879	4.796
Complemento festivo	14.573	14.573	0	0
Plus días de Navidad	1.148	1.148	0	0
Complemento Responsabilidad				
Total retribuciones salariales	527.017	241.603	142.169	143.245
Absentismo 5%	26.351	12.080	7.108	7.162
Seguridad Social 32%	177.078	81.179	47.769	48.130
Otros gastos sociales 2%	25.149	12.406	6.806	3.971
Total coste personal*	755.595	347.268	203.852	202.509

* Estimación para 12 meses. La licitación para el primer periodo del contrato contempla 15 meses.





PADRE MENNI		AR. EM	PSICO	PTEM	CRPS	CD MAY
Total plazas autorizadas del centro		90	91	18	18	40
Plazas concertadas		42	30	18	18	30
Dirección Gerencia	P. Equivalente			0,5		
Responsable RRHH	P. Equivalente			0,5		
Responsable de Administración	P. Equivalente			0,5		
Personal de Administración e informática (1)	P. Equivalente			4		
Técnico Calidad				0,5		
Recepción	P. Equivalente			3		
Gobernantía SSGG	P. Equivalente			1		
Limpieza	Horas anuales			22.156,05		
	Horas/usuario	112,83	119,99	25,68	10,69	10,69
Lavandería	Horas/ persona usuaria/año	1878,66	1341,9	805,14		
	Horas/usuario		44,73			
Mantenimiento	P. Equivalente			1		
Monitor de Ocio	P. Equivalente			0,5		
Auxiliar de control	P. Equivalente	1				
Médico general Geriatra	P. Equivalente			0,12		
Enfermería DUE	P. Equivalente			0,7		
Terapeuta ocupacional	P. Equivalente			0,15		
Trabajadora Social	P. Equivalente			0,15		
Personal cuidador	Horas/año			133.209,37		
	Horas/ persona usuaria/año	625,05	686,37	143,96	220,44	198,4
Cuidador día				111.309,37		
Cuidador noche				21.900		
Domingos y festivos						
Limpieza (pers que trabajan + de 6 horas en D y F)	64			286,72 Jor		
Lavandería				384,00 Jor		
Cuidadores				2.304,00 Jor		
Navidad y Año Nuevo						
Limpieza (pers que trabajan + de 6 horas en D y F)	2			8,96 Jor		
Lavandería				12,00 Jor		
Cuidadores				72,00 Jor		

PADRE MENNI	Coste total	AR. EM	PSICO	PTEM	CRPS	CD MAY
Total Salario Base	826.526	373.550	272.463	52.050	42.155	86.308
Total Festivos	39.602	25.428	14.174	0	0	0
Total Antigüedad	56.195	25.546	18.806	3.415	2.766	5.663
Total retribuciones salariales	922.324	424.525	305.443	55.464	44.921	91.971
Absentismo 5%	46.116	21.226	15.272	2.773	2.246	4.599
Otros Gastos Sociales 0,51%	4.955	2.281	1.641	298	241	494
Seguridad Social 29,92%	289.800	133.389	95.972	17.427	14.114	28.898
Total gasto personal concertadas	1.263.196	581.421	418.328	75.963	61.523	125.961





BENITO MENNI		At. residencial enfermedad mental	At. residencial Psicogeriatría
Total de plazas autorizadas del centro		68	87
Plazas a concertar		40	45
Dirección Gerencia	P. Equivalente		0,5
Responsable RRHH	P. Equivalente		0,5
Responsable de Administración	P. Equivalente		0,5
Personal de Administración e informática (1)	P. Equivalente		4
Técnico Calidad			0,5
Recepción	P. Equivalente		3
Gobernantía SSGG	P. Equivalente		1
Limpieza	Horas anuales		19.007,89
	Horas/usuario	107,08	130,1
Lavandería	Horas/ persona usuaria		50,49
Cocina	Horas anuales		11.895
	Horas/ persona usuaria		75,05
Mantenimiento	P. Equivalente		2
Jardinería (1)	Horas anuales		0,5
Monitor de Ocio	P. Equivalente		0,5
Auxiliar de control	P. Equivalente		1
Personal cuidador	Horas/ persona usuaria/año	661,79	580,3
Cuidador día			91.528,32 h.
Cuidador noche			6.570,00 h.
Domingos y festivos			
Limpieza (pers que trabajan + de 6 horas en D y F)		64	191,36 Jor
Lavandería			96,00 Jor
Cuidadores			1.792,00 Jor
Navidad y Año Nuevo			
Limpieza (pers que trabajan + de 6 horas en D y F)		2	5,98 Jor
Lavandería			3,00 Jor
Cuidadores			56,00 Jor

BENITO MENNI	COSTE	AR. EM	PSICO
Total Salario Base	821.276,72	386.483,16	434.793,56
Total Festivos	47.125,32	22.176,62	24.948,70
Total Antigüedad	73.387,48	35.686,87	37.700,62
Total retribuciones salariales	941.789,52	444.346,65	497.442,87
Absentismo 5%	47.089,48	22.217,33	24.872,14
Otros Gastos Sociales 0,51%	5.712,26	2.695,11	3.017,15
Seguridad Social 29,92%	304.451,14	143.643,39	160.807,74
Total gasto personal concertadas	1.299.042,40	612.902,48	686.139,92





Anexo 4. Estimación de ratios por centro y estructura salarial ámbito atención al menor

Concepto	Servicio Orientación Familiar	Servicio Intermediación Familiar
Retribuciones	104.383	41.753
Absentismo (5%)	5.219	14.029
Seguridad Social (32%)	35.073	2.088
Otros gastos (2%)	2.088	835
Total gasto de personal	146.762	58.705

Gestión 36 plazas acogimiento residencial	AR Básico 16 jóvenes	AR Básico 13 jóvenes	Jóvenes necesidades especiales	Jóvenes finalistas	Total
Coste equipo directivo	42.537	34.561,37	13.292,83	5.317,13	95.708,40
Coste personal atención directa	354.213	244.519,96	244.659,38	9.450,00	852.842,68
Coste antigüedad personal	13.508	6.921,69	1.148,97	459,59	22.038,66
Total salarios anuales	410.259	286.003	259.101	15.227	970.590
Seguridad Social	131.283	91.521	82.912	4.873	310.589
Absentismo (5% inc. SS)	27.077	18.876	17.101	1.005	64.059
Otros gastos sociales (2% inc SS)	10.831	7.550	6.840	402	25.624
Total coste de personal	579.450	403.951	365.955	21.506	1.370.861

Gestión tres programas residencial y uno en medio abierto	Lote 1-1	Lote 1-2	Lote 1-3
Director	420	420	420
Psicólogo	2.604	2.604	2.604
Coordinador	1.736	1.736	1.736
Trabajador social	2.604	2.604	2.604
Administrativos	868	868	868
Limpieza y cocina	2.170	2.170	2.170
Educadores atención directa	18.980	22.630	26.280
Educadores de Apoyo y Acompañamiento Residencial	12.134	17.520	26.280
Técnico formación académica básica	868	868	868
Seguridad	13.870	13.870	13.870
Total	56.254	65.290	77.700





Lote 1 un espacio	Horas requeridas	Coste Total
Director/a	420	7.530
Psicólogo	2.604	37.709
Coordinador	1.736	27.088
Trabajador social	2.604	36.847
Administrativos	868	8.654
Limpieza y cocina	2.170	21.875
Educadores	18.980	250.299
Educadores de Apoyo y Acompañamiento Residencial	12.134	117.978
Técnico formación académica básica	868	11.103
Seguridad	13.870	166.691
Total salarios anuales	56.254	685.774
Absentismo 5%		33.912
Seguridad Social 32%		230.299
Otros gastos sociales 2%		13.715
Total coste de personal		963.701

Lote 1 dos espacios	Horas requeridas	Coste Total
Director/a	420	7.530
Psicólogo	2.604	37.709
Coordinador	1.736	27.088
Trabajador social	2.604	36.847
Administrativos	868	8.654
Limpieza y cocina	2.170	21.875
Educadores	22.630	298.433
Educadores de Apoyo y Acompañamiento Residencial	17.520	170.346
Técnico formación académica básica	868	11.103
Seguridad	13.870	166.691
Total	65.290	786.276
Absentismo 5%		38.937
Seguridad Social 32%		264.068
Otros gastos sociales 2%		15.726
Total coste de personal		1.105.007

Lote 1 tres espacios	Horas requeridas	Coste Total
Director/a	420	7.530
Psicólogo	2.604	37.709
Coordinador	1.736	27.088
Trabajador social	2.604	36.847
Administrativos	868	8.654
Limpieza y cocina	2.170	21.875
Educadores	26.280	346.568
Educadores de Apoyo y Acompañamiento Residencial	26.280	255.519
Técnico formación académica básica	868	11.103
Seguridad	13.870	166.691
Total	77.700	919.583
Absentismo 5%		45.603
Seguridad Social 32%		308.859
Otros gastos sociales 2%		18.392
Total coste de personal		1.292.437

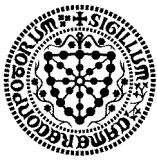




Horas necesarias por perfil y programa Lote 2	ARB	ARE	Autonomía	Total
Director	420	420	420	1.260
Psicólogo	2.604	1.736	0	4.340
Coordinador	2.604	868	0	3.472
Trabajador social	2.604	1.736	0	4.340
Administrativos	1.736	868	0	2.604
Limpieza y cocina	2.170	651	0	2.821
Educadores atención directa	24.268	13.870	1.736	39.874
Educadores de Apoyo y Acompañamiento Residencial	17.520	5.110	0	22.630
Técnico formación académica básica	434	434	0	868
Seguridad	0	8.760	0	8.760
Total	54.360	34.453	2.156	90.969

Coste personal por perfil y programa Lote 2	ARB	ARE	Autonomía	TOTAL
Director	8.420	8.420	8.420	25.260
Psicólogo	37.916	25.277	0	63.194
Coordinador	40.461	13.487	0	53.948
Trabajador social	37.054	24.703	0	61.756
Administrativos	17.308	8.654	0	25.962
Limpieza y cocina	20.765	6.230	0	26.995
Educadores atención directa	309.219	176.729	22.120	508.069
Educadores de Apoyo y Acompañamiento Residencial	170.346	49.684	0	220.030
Técnico formación académica básica	5.551	5.551	0	11.103
Seguridad	0	89.207	0	89.207
Total	647.041	407.943	30.540	1.085.524
Absentismo 5%	31.931	19.976	1.106	53.013
Seguridad Social 32%	217.271	136.934	10.127	364.332
Otros gastos sociales 2%	12.941	8.159	611	21.710
Total coste de personal	909.184	573.012	42.384	1.524.580





Alegaciones formuladas al Informe Provisional





Contestación de la Cámara de Comptos a las alegaciones presentadas al informe provisional

Agradecemos al Departamento de Derechos Sociales, las alegaciones que nos han presentado. Analizadas las mismas, se han incorporado al Informe Definitivo dos de forma parcial y dos de forma íntegra. El resto de alegaciones no modifican las conclusiones generales del Informe Provisional, y se eleva éste a Informe Definitivo, si bien esta Cámara quiere señalar los siguientes aspectos:

1. En relación al primer párrafo de la primera alegación, se acepta y se modifica el informe en el apartado correspondiente.

Respecto al párrafo segundo de la alegación, en el que se indica que es necesario distinguir entre funciones de supervisión y control, señalamos que el apartado quinto de las ordenes forales por las que se aprueban los planes de inspección de los ejercicios 2016 y 2017 establece como fines de la Sección de Inspección las correspondientes a las funciones de supervisión y control. Las mismas funciones son citadas expresa y textualmente en las memorias realizadas por la Sección de Inspección, sin distinción entre las mismas.

En relación al apartado en el que se indica que el control de los contratos de la agencia está asegurado en el Plan de Inspección anual, indicamos que los contratos correspondientes al ámbito de atención al menor no han sido incluidos en ninguno de los planes de inspección.

2. Por lo que respecta a la alegación segunda, en el que se indica que se han valorado todos los apartados, salvo aquéllos referidos a la aplicación de buenas prácticas, señalamos que los pliegos configuran seis criterios de adjudicación. De éstos, el correspondiente a la definición de indicadores de evaluación no se ha valorado y dos de ellos, los correspondientes a las buenas prácticas debían ser objeto de aplicación desde el primer año de ejecución del contrato, que según los pliegos se inicia el día en que comience a ejecutarse el contrato.

3. Respecto a la alegación tercera, en fase de alegaciones nos han aportado un documento en el que no figura el órgano administrativo que lo ha aprobado ni su fecha de aprobación. En cualquier caso hacen referencia a un procedimiento que será de aplicación según la propia alegación a partir del ejercicio 2018.

4. En relación a la cuarta alegación esta Cámara entiende que la configuración económica de los contratos, una vez asegurado el cumplimiento de los respectivos convenios colectivos aplicables, y que sin perjuicio de que se ha motivado razonablemente por la agencia la máxima baja económica viable, el escaso margen de beneficio permitido, deja un margen económico limitado ante cualquier variación al alza tanto del resto de gastos previstos como de los propios gastos de personal lo que puede dificultar la viabilidad económica para las pequeñas y medianas empresas.

5. En relación a la quinta alegación en el que se aportan las memorias no presentadas en la fecha de emisión del informe provisional, se acepta y modifica el informe en el apartado correspondiente.





6. En relación a la sexta alegación no nos consta la existencia de pliegos en los que se contemplen los indicadores de evaluación citados en el texto de la alegación.

7. En relación al primer apartado de la séptima alegación, en el que se aportan las memorias no presentadas a la fecha de emisión del informe provisional, se acepta y modifica el informe en el apartado correspondiente.

En relación al segundo apartado en el que se indica que en los pliegos está claramente definido el servicio y su reparto de horas en los distintos pisos funcionales, señalamos que no figura en las memorias presentadas la ejecución de horas por los servicios de psicólogo.

Respecto al tercer apartado, en el que se indica que las cuestiones de ejecución del contrato se tratan en las Comisiones de Seguimiento y en su defecto se comunican a la Agencia, indicamos que en el ejercicio 2016 no hubo Comisión anual de seguimiento y en el acta de la Comisión del ejercicio 2017 no figura tratamiento alguno de la disconformidad puesta de manifiesto. Por otra parte los aspectos referidos a las sustituciones forman parte de los pliegos de prescripciones técnicas y consecuentemente afectan a la correcta ejecución del contrato.

8. Respecto al primer apartado de la octava alegación, en el que se indica que se hace un seguimiento de las cuestiones tratadas en las Comisiones de Seguimiento, nos aportan un documento sin fecha ni firma, que fue solicitado y no entregado durante la fase de realización del trabajo de campo.

En relación a los apartados segundo y tercero, indicamos que el único órgano de participación previsto en los pliegos es la Comisión de Seguimiento.

9. En relación a la novena alegación, se acepta la misma, modificándose el párrafo correspondiente.

10. Respecto a la décima alegación, independientemente que el Decreto Foral 209/1991 establezca las condiciones técnicas y ratios de personal de los diferentes centros y servicios, la Ley Foral 15/2006 establece la aprobación con carácter obligatorio de planes de calidad para los servicios sociales con una vigencia de cuatro años, siendo el único plan aprobado el correspondiente al periodo 2010-2013.

Pamplona, 19 de junio de 2018

La presidenta,
Asunción Olaechea Estanga

