



BOLETIN OFICIAL
DEL
PARLAMENTO DE NAVARRA

XI Legislatura

Pamplona, 30 de diciembre de 2024

NÚM. 150

S U M A R I O

SERIE G:

Informes, Convocatorias e Información Parlamentaria:

—11-24/LEY-00007. Informe de fiscalización sobre el examen y censura de las Cuentas Generales de Navarra correspondientes a 2023, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 2).

**Serie G:
INFORMES, CONVOCATORIAS E INFORMACIÓN PARLAMENTARIA**

11-24/LEY-00007. Informe de fiscalización sobre el examen y censura de las Cuentas Generales de Navarra correspondientes a 2023, emitido por la Cámara de Comptos

En sesión celebrada el día 9 de diciembre de 2024, la Mesa del Parlamento de Navarra, previa audiencia de la Junta de Portavoces, adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:

La Cámara de Comptos ha emitido un informe de fiscalización sobre el examen y censura de las Cuentas Generales de Navarra correspondientes a 2023.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 178.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra, SE ACUERDA:

1.º Darse por enterada del contenido del informe de fiscalización sobre el examen y censura de

las Cuentas Generales de Navarra correspondientes a 2023.

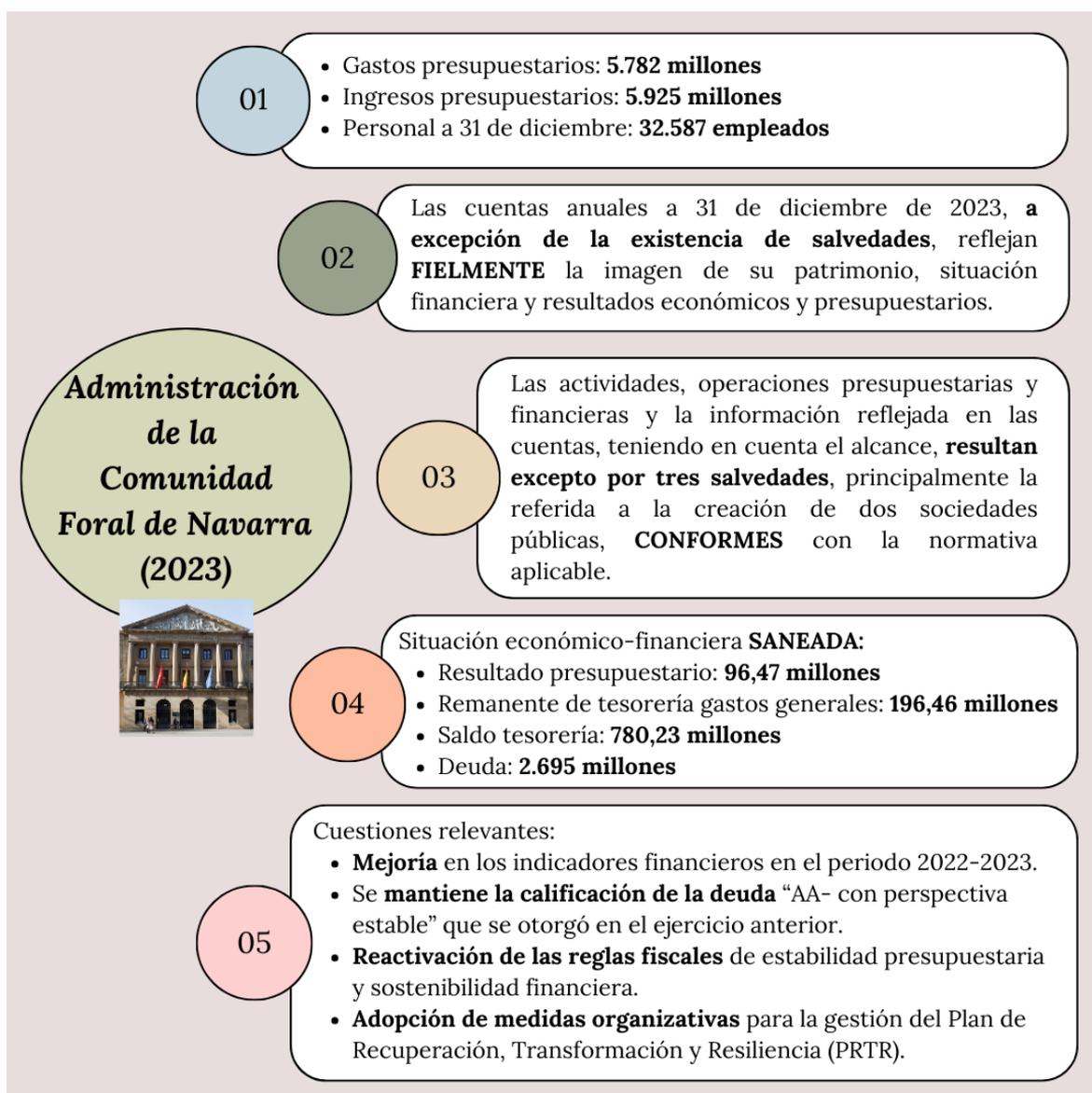
2.º Ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

3.º Dar traslado del mismo al Gobierno de Navarra.

4.º Convocar a la Comisión de Economía y Hacienda para que la Presidencia de la Cámara de Comptos comparezca para exponer el dictamen emitido.

Pamplona, 9 de diciembre de 2024

El Presidente: Unai Hualde Iglesias



ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	5
II. OBJETIVO Y ALCANCE	5
III. OPINIÓN.....	6
III.1 Opinión de auditoría financiera sobre las cuentas anuales de 2023.....	6
III.2 Opinión de fiscalización de cumplimiento de legalidad	7
IV. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN.....	7
IV.1 Fundamento de la opinión de auditoría financiera con salvedades	7
IV.2 Fundamento de la opinión de legalidad con salvedades	8
V. CUESTIONES CLAVE DE AUDITORÍA.....	8
VI. PÁRRAFO DE ÉNFASIS.....	8
VII. PÁRRAFO DE OTRAS CUESTIONES	9
VIII. RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO DE NAVARRA	12
IX. RESPONSABILIDAD DE LA CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA.....	12
X. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS EN INFORMES ANTERIORES	13
APÉNDICE 1. RESUMEN DE LAS CUENTAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA Y SUS ORGANISMOS AUTÓNOMOS, EJERCICIO 2023	14
APÉNDICE 2. DELIMITACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO FORAL DE NAVARRA.....	20
2.1 Sector Público Foral según la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra	20
2.2 Sector Administración Pública de Navarra según la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.....	24
APÉNDICE 3. MARCO REGULADOR.....	25
APÉNDICE 4. INFORMACIÓN ADICIONAL SOBRE LAS SALVEDADES	26
4.1 Integración sistemas CAT-SAP.....	26
4.2 Prestación de servicios sin soporte contractual adecuado.....	26
4.3 Creación de las sociedades públicas Bidean y Nafarbide.....	29
4.4 Contrato de obra “Duplicación del Túnel de Belate”.....	29
APÉNDICE 5. OBSERVACIONES Y HALLAZGOS ADICIONALES DE LA FISCALIZACIÓN DE REGULARIDAD	30
5.1 Presupuestos generales de Navarra 2023.....	30
5.2 Situación económico-financiera de la ACFN y sus OOAA a 31 de diciembre de 2023.....	37
5.3 Principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.....	38
5.4 Gastos de personal	41
5.5 Contratación pública	50
5.6 Gastos de transferencias corrientes y de capital	58
5.7. Impuestos, tasas, precios públicos y otros ingresos	65
5.8. Otros ingresos.....	69
5.9 Deudores y acreedores a corto plazo	71
5.10 Tesorería.....	72
5.11 Endeudamiento y otras operaciones financieras.....	73
5.12 Sociedades Públicas y Fundaciones Públicas	76
APÉNDICE 6. CONTRATO DE OBRA “DUPLICACIÓN DEL TÚNEL DE BELATE”	87
APÉNDICE 7. MUESTRA DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN	93
ALEGACIONES FORMULADAS AL INFORME PROVISIONAL	100
CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS AL INFORME PROVISIONAL	112

I. INTRODUCCIÓN

La Cámara de Comptos, de conformidad con la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, y de acuerdo con su programa de actuación para 2024, ha fiscalizado las Cuentas Generales en combinación con una fiscalización del cumplimiento de legalidad de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (ACFN en adelante) y sus entes dependientes correspondiente al ejercicio 2023.

El trabajo de campo lo realizó entre junio y septiembre de 2024 un equipo dirigido por un auditor en el que han participado seis técnicas de auditoría, un técnico superior y una técnica de grado medio en sistemas informáticos. También se ha contado con la colaboración de los servicios jurídicos y administrativos de la Cámara.

Los resultados de esta actuación se pusieron de manifiesto al consejero del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra para que formularan, en su caso, las alegaciones que estimase oportunas, de conformidad con lo previsto en el art. 11.2 de la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, de la Cámara de Comptos de Navarra.

Transcurrido el plazo fijado han presentado alegaciones la Secretaría General Técnica del citado departamento, el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea del Departamento de Salud y la Corporación Pública Empresarial de Navarra, las cuales se incorporan a este informe junto con la respuesta de esta Cámara.

Agradecemos al personal de la ACFN, de sus organismos autónomos (en adelante OOAA), sociedades públicas y fundaciones públicas la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.

En relación con los importes monetarios del informe, se ha efectuado un redondeo para no mostrar los céntimos. Los datos representan siempre el redondeo de cada valor exacto y no la suma de datos redondeados. Los porcentajes también se calculan sobre los valores exactos y no sobre los redondeos.

II. OBJETIVO Y ALCANCE

El objetivo de nuestro trabajo ha sido emitir una opinión sobre:

- Si las Cuentas Generales de la ACFN y sus OOAA correspondientes al ejercicio 2023 expresan, en todos sus aspectos significativos, la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de la liquidación del presupuesto y del resultado económico a 31 de diciembre de 2023 de conformidad con el marco normativo que resulta de aplicación y, en particular, con los principios y criterios contables y presupuestarios contenidos en el mismo.
- Si las actividades, operaciones presupuestarias y financieras realizadas por la ACFN y sus entes dependientes durante el ejercicio de 2023 y la información reflejada en las Cuentas Generales resultan conformes, en todos los aspectos significativos, con las normas aplicables a la gestión de los fondos públicos.

El alcance del trabajo lo han formado las Cuentas Generales del ejercicio 2023 y las operaciones relacionadas con las muestras indicadas en el Apéndice 5.

Asimismo, forman parte del alcance de esta fiscalización las siguientes peticiones parlamentarias presentadas por el Grupo Parlamentario Unión del Pueblo Navarro (UPN) y que esta Cámara ha decidido analizarlas en el contexto de las Cuentas Generales:

- Cuentas del Servicio Navarro de Salud (en adelante SNS-O) en relación con la productividad, que se analiza en el apartado 5.4 del Apéndice 5 del informe.
- Grado de cumplimiento del artículo 36 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, que se analiza en el apartado 5.5 del Apéndice 5 del informe.
- La creación y puesta en marcha de la sociedad pública Nafarbide, que se analiza en el apartado 5.12 del Apéndice 5 del informe.

El alcance temporal del trabajo ha sido el ejercicio 2023, si bien se han efectuado, en su caso, aquellas comprobaciones necesarias sobre otros ejercicios para una mejor consecución de los objetivos establecidos.

Para determinar el alcance de nuestra revisión hemos considerado lo siguiente:

- El plan de control interno de la Dirección General de Intervención para 2024 contemplaba los siguientes aspectos referidos a 2023:

- a) Realización del control financiero permanente de los gastos y contratos en régimen de menor cuantía (tanto del capítulo 2 como del 6) exentos de fiscalización por 127,88 millones.

- b) Análisis de los siguientes gastos declarados exentos de intervención previa: ayudas en materia de vivienda y fomento de la edificación (51,22 millones) y ayudas económicas directas a personas físicas reguladas como prestaciones garantizadas (161,61 millones). Asimismo, revisión de subvenciones menores¹ 137,88 millones y operaciones de endeudamiento.

- Las cuentas anuales de 2023 del Parlamento de Navarra, del Defensor del Pueblo, del Consejo de Navarra y de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra han sido fiscalizadas por esta Cámara.

- Las cuentas anuales de 2023 de la propia Cámara de Comptos, han sido fiscalizadas por una firma privada de auditoría.

- Las cuentas anuales y el cumplimiento de la legalidad de las sociedades y fundaciones públicas de 2023 son auditadas bajo la tutela de la Dirección General de Intervención por firmas privadas de auditoría.

- La Cámara de Comptos ha emitido o está realizando actualmente el trabajo referido a los siguientes aspectos:

- a) Renta garantizada: obligaciones de las unidades familiares perceptoras e impacto en el empleo (2019-2023).

- b) Accesibilidad de la ciudadanía a la Atención Primaria (2018-2023)

- c) Lucha contra la despoblación en Navarra: medidas adoptadas por la Administración Foral.

- d) Aportaciones financieras de Sodena a Parquenasa (2001-2023)

- e) Análisis de riesgos en la contratación pública en la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos.

III. OPINIÓN

La Cámara de Comptos de Navarra, en uso de las competencias que le atribuye la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, ha fiscalizado las Cuentas Generales de la ACFN y sus OOAA, que comprenden el balance a 31 de diciembre de 2023, la cuenta del resultado económico-patrimonial, el estado de liquidación del presupuesto de 2023 y la memoria correspondiente al ejercicio terminado en dicha fecha. Asimismo, en virtud de la normativa citada ha realizado una fiscalización de cumplimiento de legalidad de la ACFN y sus entes dependientes en el ejercicio de 2023.

III.1 OPINIÓN DE AUDITORÍA FINANCIERA SOBRE LAS CUENTAS ANUALES DE 2023

En nuestra opinión, excepto por los efectos de las cuestiones descritas en la sección “Fundamento de la opinión de auditoría financiera con salvedades” de nuestro informe, las Cuentas Generales expresan, en todos los aspectos significativos, la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera de la ACFN y sus OOAA a 31 de diciembre de 2023 y de sus resultados económicos y presupuestarios correspondientes al ejercicio terminado en dicha fecha, de conformidad con el marco normativo de información financiera pública aplicable (que se identifica en el documento de “Aspectos generales de la las Cuentas de la Administración de la Comunidad Foral” de la memoria) y, en particular, con los principios y criterios contables y presupuestarios contenidos en el mismo.

¹ Se entiende como subvenciones menores, las que están excluidas de fiscalización previa por cuantía.

III.2 OPINIÓN DE FISCALIZACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE LEGALIDAD

En nuestra opinión, excepto por los efectos de las cuestiones descritas en la sección “Fundamento de la opinión de legalidad con salvedades” de nuestro informe, y teniendo en cuenta el alcance del trabajo realizado, las actividades, operaciones presupuestarias y financieras y la información reflejada en las Cuentas Generales de la ACFN, sus OOAA, sus sociedades y fundaciones públicas del ejercicio 2023 resultan conformes, en todos los aspectos significativos, con la normativa aplicable a la gestión de los fondos públicos.

IV. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN

Hemos llevado a cabo nuestra fiscalización de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de las instituciones públicas de control externo y más en concreto, con la ISSAI-ES 200 y la 400 referidas a las fiscalizaciones financieras y de cumplimiento de legalidad, así como con las Guías Prácticas de Fiscalización de los órganos de control externo. Nuestras responsabilidades de acuerdo con dichas normas se describen más adelante en la sección “Responsabilidades de la Cámara de Comptos” en relación con la fiscalización de las Cuentas Generales y de cumplimiento de legalidad de nuestro informe.

Somos independientes de la entidad fiscalizada, de conformidad con los requerimientos de ética y protección de la independencia que son aplicables a nuestra fiscalización de las Cuentas Generales según lo exigido por la normativa reguladora de la actividad de fiscalización pública.

Consideramos que la evidencia de auditoría que hemos obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para nuestra opinión financiera y de legalidad con salvedades.

IV.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN DE AUDITORÍA FINANCIERA CON SALVEDADES

a) No se aplican en toda su extensión las cuentas, criterios y principios que el Plan General de Contabilidad Pública de 2010 contiene para el tratamiento contable adecuado de los impuestos, deudores y acreedores tributarios e inmovilizado principalmente. Este hecho unido a que existen errores de menor relevancia en la clasificación de cuentas o epígrafes, implica que la estructura de los estados de liquidación del presupuesto de ingresos, resultado presupuestario, remanente de tesorería y balance, no se adecúe a los modelos establecidos en la normativa contable citada. Asimismo, no se presenta el Estado de Cambios en el Patrimonio Neto ni el Estado de Flujos de Efectivo.

b) No existe un traspaso adecuado de la información contenida en la contabilidad auxiliar de terceros y gestión tributaria (CAT) al sistema contable SAPGE21 relativa a los cobros recibidos en el ejercicio, de los cuales no se puede identificar si corresponden a ingresos devengados en el ejercicio o en años anteriores. Esto motiva que la recaudación neta del estado de liquidación del presupuesto de ingresos de los capítulos 1 y 2 pueda contener cobros procedentes de derechos generados en otros ejercicios.

Este hecho tiene, asimismo, consecuencias en el epígrafe de derechos pendientes de cobro del remanente de tesorería y en el de deudores presupuestarios del balance; si bien las cifras globales serían correctas, no existe evidencia de que el desglose de su composición sea razonable.

c) No se registran en el balance, ni la memoria contiene información sobre las obligaciones actuariales generadas por el montepío del personal funcionario activo y pasivo de la ACFN y sus OOAA. De acuerdo con los estudios y valoraciones realizados por la ACFN, el valor actual del coste derivado de las prestaciones de dicho montepío para el periodo 2024-2087 se estima en torno a 1.484 millones constantes.

d) En el balance de situación no ha sido posible obtener evidencia de la razonabilidad del saldo contable de algunos componentes del epígrafe de Inmovilizado que, a 31 de diciembre de 2023, asciende a 1.369,18 millones, dado que el mismo no está respaldado por un inventario general de bienes adecuadamente valorado de acuerdo con los principios y criterios contables aplicables.

Esta Cámara llama la atención sobre la reiteración en el tiempo de las salvedades a), b), c) y d) puestas de manifiesto desde que esta institución auditó por primera vez las cuentas anuales de la ACFN de 1981. Si bien se ha hecho un esfuerzo significativo para resolver las deficiencias

puestas de manifiesto en el apartado b) y d), no se ha conseguido solucionarlas completamente a la fecha de redacción de este informe.

IV.2 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN DE LEGALIDAD CON SALVEDADEDES

- Según la información proporcionada por los departamentos de la ACFN a la Dirección General de Intervención y Contabilidad, el 23 por ciento del gasto corriente correspondiente al capítulo 2 de bienes y servicios (211,10 millones), así como 10,78 millones del capítulo 6 de inversiones y 93.429 euros del capítulo 4 de transferencias corrientes, corresponden a prestaciones abonadas según contratos cuya vigencia ha finalizado, o para las cuales no consta soporte contractual.

- La autorización por el Gobierno de Navarra de la creación de las sociedades públicas Bidean y Nafarbide, no ha respetado los principios de eficacia y eficiencia en la asignación de recursos públicos, como principios generales de organización y funcionamiento exigidos en la normativa para la ACFN.

- En el procedimiento llevado a cabo para la adjudicación del contrato de obras “Duplicación del Túnel de Belate” adjudicado en 76,09 millones (IVA incluido), hemos observado aspectos significativos que impiden garantizar de forma suficiente el cumplimiento de los principios de transparencia e igualdad de trato, debido principalmente a la insuficiente concreción en los pliegos de los criterios de valoración sometidos a juicio de valor y al procedimiento seguido en la formulación de las valoraciones, según se detalla en el apéndice “Información adicional sobre salvedades”.

V. CUESTIONES CLAVE DE AUDITORÍA

Las cuestiones clave de la auditoría son aquellas que, según nuestro juicio profesional, han sido de la mayor significatividad en nuestra fiscalización de las Cuentas Generales del periodo actual. Estas cuestiones han sido tratadas en el contexto de nuestra auditoría de las Cuentas Generales en su conjunto y en la formación de nuestra opinión sobre estas, y no expresamos una opinión por separado sobre esas cuestiones.

Excepto por las cuestiones descritas en la sección de “Fundamento de la opinión de auditoría financiera con salvedades” y “Fundamento de la opinión de legalidad con salvedades” de este informe, no comunicamos ninguna cuestión considerada como clave en nuestra fiscalización.

VI. PÁRRAFO DE ÉNFASIS

Llamamos la atención sobre los siguientes aspectos incluidos en la memoria de las Cuentas Generales:

- La evolución positiva de los siguientes indicadores de la situación económico-financiera respecto a 2022 mostrada en el documento “Análisis de indicadores financieros y patrimoniales”:

Indicadores	2022	2023	(en miles)
			% Variación 2023/2022
Saldo presupuestario no financiero	303.857	329.006	8
Resultado presupuestario ajustado	295.271	96.473	-67
Ahorro Bruto	553.565	687.540	24
Carga Financiera (cap. 3 y 9)	425.108	266.351	-37
Ahorro Neto	128.457	421.189	228
Deuda financiera *	2.867.732	2.695.268	-6
Porcentaje deuda sobre ingresos corrientes	54	48	-11

*Valorado a coste amortizado.

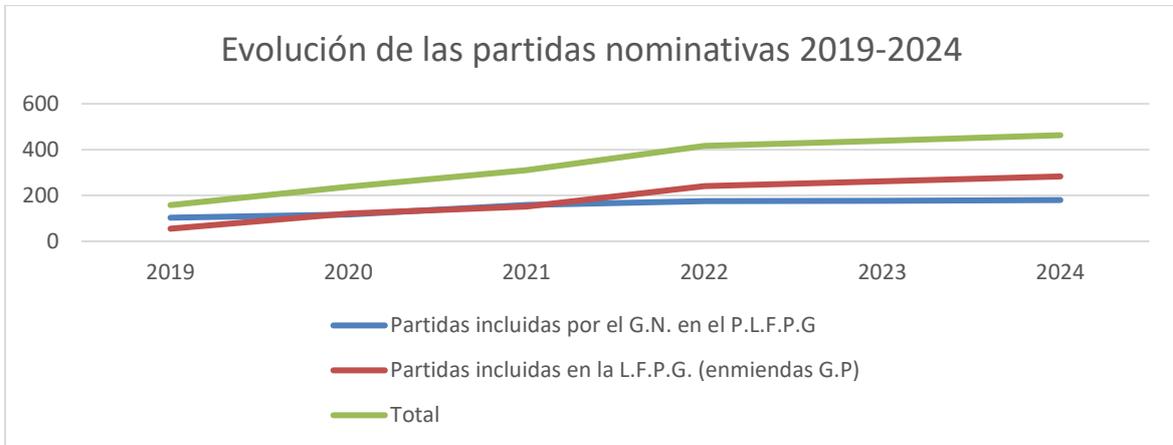
VII. PÁRRAFO DE OTRAS CUESTIONES

• Destacamos que la reactivación de las reglas fiscales en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, va a limitar la política expansiva del gasto público que ha tenido la ACFN. Sobre esta cuestión llamamos la atención de la evolución de los siguientes datos en el periodo 2015 a 2023:

	2015	2023	% Variación 2023/2015
Gasto total presupuestario	3.914	5.782	48
Gasto personal de la ACFN	1.138	1.734	52
Número efectivo personal de la ACFN	23.055	31.950	39
Número medio personal de las Sociedades Públicas	1.061	1.604	51
Número medio personal de las Fundaciones Públicas	78	461	491

• En septiembre de 2023, esta Cámara emitió un informe sobre las “Subvenciones nominativas en los Presupuestos Generales de Navarra (2019-2022)”. En el citado informe, entre otras cuestiones, se puso de manifiesto un significativo aumento en la inclusión de partidas nominativas de subvenciones en los presupuestos generales de Navarra. En la fiscalización de estas Cuentas Generales, además de revisar la situación en 2023, como hecho posterior, hemos comprobado la situación en los presupuestos de 2024, siendo el resultado el siguiente:

Número de partidas	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Variación 2023/2019	%	Variación 2024/2019	%
Partidas incluidas por el G.N. en el P.L.F.P.G.N. ²	103	117	158	175	177	180	74	72	77	75
Partidas incluidas en la L.F.P.G.N. ³ (a través de enmiendas G.P ⁴)	55	121	152	241	262	283	207	376	228	415
Total	158	238	310	416	439	463	281	178	305	193



En nuestro informe del ejercicio anterior, consideramos que el crecimiento de este tipo de partidas no era razonable, dado que el aumento en el periodo 2019-2022, reflejaba un incremento del 168 por ciento al haberse aumentado de 158 partidas nominativas en 2019, a 416 en 2022.

Esta tendencia no se ha corregido, sino que se ha incrementado al pasar de un incremento de un 178 por ciento en el periodo 2019-2023, hasta un 193 por ciento, si tenemos en cuenta los presupuestos de 2024. Al igual que observamos en el ejercicio anterior, el mayor aumento se da en el proceso de introducción de enmiendas al proyecto de ley foral de presupuestos por los distintos grupos parlamentarios.

² Proyecto de ley foral de presupuestos generales de Navarra.

³ Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra.

⁴ Grupos parlamentarios.

Destacamos las siguientes **conclusiones**:

- Las circunstancias y consecuencias, no han variado de forma significativa, respecto al informe anteriormente citado, por lo que nos reiteramos en ellas.

- En el proceso de gestión de enmiendas parlamentarias, todas las peticiones remitidas desde el Parlamento de Navarra, se reciben en la Dirección General de Presupuestos, y posteriormente desde esta dirección, se remiten a cada departamento, para que den su conformidad o disconformidad a las citadas peticiones. En este proceso, no consta un elemento fundamental a nuestro juicio y es la necesaria información que debería suministrar cada departamento, sobre la existencia o no de convocatorias de ayudas recurrentes o previstas en las que pueda existir coincidencia con el objeto de las ayudas.

- Con independencia del origen de las partidas nominativas, es decir que se incluyan por el Gobierno de Navarra en su proyecto de ley foral de presupuestos, o se originen en el proceso de debate de las enmiendas en sede parlamentaria, es necesario resaltar la necesidad de motivar de manera objetiva, razonable y proporcionada las razones excepcionales, que justifican el otorgamiento de las subvenciones nominativas, ya que el régimen de concesión directa de subvenciones es un régimen excepcional, en el que si bien se sacrifica el principio de concurrencia, en ningún caso debe ser discriminatorio.

Por lo tanto, sigue sin garantizarse los principios de igualdad y no discriminación establecidos en la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre de Subvenciones, en todas las subvenciones nominativas en las que coincida el objeto y finalidad de la ayuda con el previsto en convocatorias en régimen de concurrencia competitiva.

• En el siguiente cuadro reflejamos la evolución que ha tenido la dotación al Fondo de Contingencia, en el periodo 2019-2023, tanto en el proyecto de ley foral de presupuestos, como en su posterior aprobación como ley foral:

(en miles)

Fondo de Contingencia	2019	2020	2021	2022	2023
Dotación inicial en el Proyecto de Ley Foral de Presupuestos	15.123	3.938	21.049	20.809	19.544
Dotación final en la Ley Foral de Presupuestos	4.564	3.938	10.563	5.430	4.558
Diferencia	10.559	0	10.486	15.379	14.986
% de la dotación inicial respecto al Proyecto de Ley Foral de Presu-	0,4 %	0,1 %	0,4 %	0,4 %	0,3 %
% de la dotación final respecto a la Ley Foral de Presupuestos	0,1 %	0,1 %	0,2 %	0,1 %	0,08 %

Las diferencias observadas se producen en el proceso de debate de las enmiendas que presentan los grupos parlamentarios a los respectivos proyectos de presupuestos, como paso previo a su aprobación por ley foral.

Según consta en la documentación que acompaña al proyecto de ley foral de los presupuestos generales, las estimaciones de la dotación del Fondo de Contingencia, se realizan analizando las posibles contingencias, y siempre, con un criterio de prudencia dada la incertidumbre del momento. Dado que el Fondo de Contingencia tiene la finalidad de dotar créditos para necesidades no previstas inicialmente en los presupuestos⁵, no es razonable que en el proceso de discusión del proyecto de ley foral de presupuestos, se minore esa cuantía para financiar enmiendas, dado que se estaría desvirtuando su previsión legal.

⁵ Artículo 31 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

- La ejecución de los ingresos y gastos de los Fondos Next Generation, al cierre del ejercicio 2023, se refleja en el siguiente cuadro:

(en miles)

Gastos e ingresos de los fondos <i>Next Generation</i>	2020	2021	2022	2023	Total a 31/12/2023
Gastos	41	4.218	59.685	113.817	177.761
Corrientes		1.906	17.507	35.049	54.462
Capital	41	2.312	42.178	78.767	123.299
Ingresos	5.510	174.517	191.994	165.416	537.437
Corrientes		49.968	36.088	31.108	117.164
Capital	5.510	124.549	155.906	134.308	420.273

El ritmo de ejecución de la recepción de estos fondos y los gastos presupuestarios asociados a los distintos proyectos son distintos. El horizonte temporal de los fondos finaliza en 2026, por lo que, hasta su finalización, anualmente se están reconociendo ingresos superiores a los gastos correspondientes a proyectos en fase de desarrollo. Estas desviaciones de financiación se reconocen tanto en el Resultado Presupuestario como en el Remanente de Tesorería. En concreto:

(en euros)

	Desviaciones anuales positivas	Desviaciones anuales negativas	Desviaciones de financiación acumuladas positivas
Resultado Presupuestario	90.001.075	58.807.751	
Remanente de Tesorería			322.598.949

En marzo de 2023, esta Cámara emitió el informe “Las medidas adoptadas en la Administración Foral para implementar el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)”. Destacamos, que se han atendido de forma significativa buena parte de las recomendaciones que consideramos en el citado informe, y entre las que cabe destacar principalmente las siguientes:

- La segregación de funciones de coordinación de los PRTR de las funciones de control con la creación de la nueva Dirección General Economía-Next Generation, quedando de esta forma las funciones completamente separadas. Esta dirección general, centraliza y coordina la información, y se configura como un punto de contacto e interlocución con los distintos agentes internos y externos que intervienen en estos fondos.
- La dotación de personal de perfil económico y jurídico en la citada dirección general, que realiza principalmente labores de coordinación de procedimientos, suministro de información, y apoyo a los gestores de los fondos, creando de esta forma un nexo relevante con los departamentos como unidades gestoras.
- Se ha ampliado la transparencia sobre las convocatorias de subvenciones y licitaciones de los fondos, así como información relevante en la web institucional de la ACFN.

VIII. RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO DE NAVARRA

El Departamento de Economía y Hacienda es responsable de formular las Cuentas Generales, de forma que expresen la imagen fiel de la liquidación presupuestaria, del patrimonio, de la situación financiera y de los resultados de la entidad, de conformidad con el marco normativo de información financiera pública aplicable a la entidad. Igualmente, la ACFN debe garantizar que las actividades, operaciones presupuestarias y financieras y la información reflejadas en las citadas cuentas resultan conformes con la normativa aplicable.

Así mismo es responsable de establecer los sistemas de control interno que considere necesarios para permitir la preparación de Cuentas Generales libres de incorrección material, debida a fraude o error, y para garantizar que la actividad realizada esté libre de incumplimientos legales.

El Proyecto de Ley Foral de Cuentas Generales de 2023 fue aprobado por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el 26 de junio de 2024 y remitido al Parlamento de Navarra; la Mesa de dicho parlamento acordó, su remisión a la Cámara de Comptos para su examen y censura, escrito que tuvo entrada en esta institución en fecha 3 de septiembre de 2024.

IX. RESPONSABILIDAD DE LA CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA

Nuestros objetivos son obtener una seguridad razonable de que las Cuentas Generales en su conjunto están libres de incorrección material, debida a fraude o error, y de que las actividades, operaciones presupuestarias y financieras y la información reflejadas en las citadas cuentas resultan conformes con la normativa aplicable con la finalidad de emitir un informe de fiscalización de regularidad que contenga nuestra opinión.

Seguridad razonable es un alto grado de seguridad, pero no garantiza que una fiscalización realizada de conformidad con la normativa reguladora de los órganos de control externo siempre detecte una incorrección material o un incumplimiento significativo cuando exista. Las incorrecciones pueden deberse a fraude o error y a incumplimientos de legalidad y se consideran materiales aplicando los criterios de esta Cámara de Comptos y siempre que pueda preverse razonablemente que influyan en las decisiones económicas de las personas usuarias de los informes.

Como parte de una fiscalización y de conformidad con la normativa reguladora de los órganos de control externo, aplicamos nuestro juicio profesional y mantenemos una actitud de escepticismo profesional durante toda la auditoría. También:

- Identificamos y valoramos los riesgos de incorrección material debida a fraude o error y de incumplimiento legales, diseñamos y aplicamos procedimientos de auditoría para responder a dichos riesgos y obtenemos evidencia de auditoría suficiente y adecuada para proporcionar una base para nuestra opinión. El riesgo de no detectar una incorrección material o un incumplimiento debido a fraude es más elevado que en el caso de una incorrección material debida a error, ya que el fraude puede implicar colusión, falsificación, omisiones deliberadas, manifestaciones intencionadamente erróneas, o la elusión del control interno.
- Obtenemos conocimiento del control interno relevante para la fiscalización con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias, y no con la finalidad de expresar una opinión sobre la eficacia del control interno de la entidad.
- Evaluamos si las políticas contables aplicadas son adecuadas y la razonabilidad de las estimaciones contables y la correspondiente información revelada por el órgano de gestión.
- Evaluamos la presentación global, la estructura y el contenido de las Cuentas Generales, incluida la información revelada, y si estas cuentas representan las transacciones y hechos subyacentes de un modo que logran expresar la imagen fiel.

Nos comunicamos con el órgano de gobierno de la entidad en relación con, entre otras cuestiones, el alcance y el momento de realización de las pruebas de auditoría planificadas y los hallazgos significativos de la fiscalización, así como cualquier deficiencia significativa del control interno que identificamos en el transcurso de la fiscalización. Entre las cuestiones que han sido objeto de comunicación al órgano de gobierno de la entidad, determinamos las que han sido de mayor significatividad en la fiscalización y que son, en consecuencia, las cuestiones clave de la auditoría.

X. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS EN INFORMES ANTERIORES

Durante el ejercicio fiscalizado se han atendido o se están atendiendo las siguientes *recomendaciones* relevantes incluidas en informes anteriores:

- a) Elaborar un inventario valorado de todos los bienes y derechos de la Comunidad Foral que respalde los saldos contables del inmovilizado de acuerdo a las exigencias del Plan General de Contabilidad Pública.
- b) Establecer unos criterios de contabilización de altas y bajas de inmovilizado de acuerdo a la normativa contable vigente y registrarlas de acuerdo a los mismos.

Se mantienen las siguientes *recomendaciones* relevantes propuestas en informes de ejercicios anteriores:

- a) Aprobar de manera urgente el Plan General de Contabilidad Pública de la Comunidad Foral y en su defecto, aplicar en toda su extensión el Plan General de Contabilidad Pública, vigente desde el 1 de enero de 2011.
- b) Adaptar los sistemas contables de la HFN para obtener la información del desarrollo del presupuesto de ingresos según los procedimientos contables del Plan General de Contabilidad Pública y no desde informes preparados con métodos estadísticos.
- c) Reflejar en el balance las obligaciones actuariales derivadas de los derechos pasivos de los funcionarios pertenecientes al régimen de Montepío.
- d) Desarrollar el sistema contable de manera que suministre información para determinar el coste de los servicios públicos.
- e) Modificar la aplicación CAT para obtener datos sobre la recaudación de los impuestos que alimenten al sistema SAPG21 y proporcionen información fiable para la elaboración de los estados financieros, ayudando asimismo en la gestión y análisis de otras áreas como la de lucha contra el fraude fiscal.
- f) Analizar la posibilidad de incluir en la memoria de las Cuentas Generales un análisis más exhaustivo sobre los objetivos pretendidos con los beneficios fiscales y su grado de consecución.
- g) Trabajar conjuntamente entre el Servicio de Contabilidad y el Servicio de Recaudación con el fin de mejorar la información sobre los cobros de los impuestos correspondientes a derechos devengados en el ejercicio y reflejar una imagen más fiable en los estados contables.
- h) Establecer las medidas de gestión y control necesarias para solventar las deficiencias detectadas en las auditorías de legalidad de empresas y fundaciones públicas realizadas.
- i) Adoptar las correspondientes medidas para evitar la coincidencia o duplicidad de la actividad existente entre el INI y Sodena.
- j) Formalizar todos los expedientes de contratación tramitados por emergencia y publicarlos en el Portal de Contratación.

Asimismo, señalamos que, como resultado de la fiscalización financiera y de legalidad, se incluyen otras recomendaciones en el Apéndice 5 referido a otras observaciones y hallazgos que acompaña a este informe.

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

Pamplona, 25 de noviembre de 2024

El presidente de la Cámara de Comptos: Ignacio Cabeza del Salvador

APÉNDICE 1. RESUMEN DE LAS CUENTAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA Y SUS ORGANISMOS AUTÓNOMOS, EJERCICIO 2023⁶

Liquidación del presupuesto 2023

Liquidación del presupuesto de gastos de 2023, por capítulos económicos

(en miles)

Capítulo económico	Crédito	Modificac.	Crédito	Obligaciones	% ejecución	Pagado
	inicial		definitivo			
Gastos de personal	1.686.664	67.432	1.754.096	1.734.280	99	1.733.681
Gtos. corr. en bienes y serv.	933.432	24.555	957.987	907.497	95	850.000
Gastos financieros	46.356	-2.184	44.172	42.136	95	42.126
Transferencias corrientes	1.972.356	426.963	2.399.319	2.331.696	97	2.291.701
Fondo contingencia	4.558	-1.278	3.280	-	-	-
Inversiones reales	281.437	58.028	339.465	250.553	74	226.121
Transferencias de capital	313.928	110.715	424.643	258.658	61	205.746
Activos financieros	36.006	-	36.006	32.869	91	32.869
Pasivos financieros	474.215	-	474.215	224.215	47	224.215
Total	5.748.951	684.232	6.433.183	5.781.904	90	5.606.459

Liquidación del presupuesto de ingresos de 2023, por capítulos económicos

(en miles)

Capítulo económico	Previsión	Modificac.	Previsión	Derechos	% Cumplimiento	Recaudac. neta
	inicial		definitiva			
Impuestos directos	2.311.367	235.056	2.546.423	2.741.203	108	2.709.460
Impuestos indirectos	2.224.107	17.853	2.241.961	2.404.700	107	2.366.936
Tasas, precios públicos y otros	114.578	12.521	127.099	155.275	122	130.552
Transferencias corrientes	175.672	91.241	266.913	334.759	125	327.112
Ingresos patrimoniales	6.944	17.147	24.091	25.076	104	20.007
Enajenación inversiones reales	2.040	299	2.339	3.216	137	3.105
Transferencias de capital	131.945	47.294	179.240	189.600	106	186.350
Activos financieros	142.310	262.819	405.130	21.654	5	20.396
Pasivos financieros	639.987	-	639.987	50.000	8	50.000
Total	5.748.950	684.232	6.433.183	5.925.483	92	5.813.918

⁶ Nuestro informe se acompaña de un resumen de la memoria sobre las Cuentas Generales de Navarra correspondiente al ejercicio de 2023 elaborado por el Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra. El texto completo de la misma puede consultarse en:

<https://www.navarra.es/es/gobierno-de-navarra/cuentas-generales>

Resultado presupuestario 2023

(en miles)

Conceptos	Derechos reconocidos	Obligaciones reconocidas	Importe
1. Operaciones corrientes	5.661.013	5.015.610	645.403
2. Operaciones de capital	192.816	509.211	-316.395
3. Operaciones con activos financieros	21.654	32.869	-11.215
I. Resultado Presupuestario del ejercicio			317.793
II. Variación neta de pasivos financieros	50.000	224.215	-174.215
III. Saldo presupuestario del ejercicio			143.578
4. Oblig. reconocidas financiadas con Rem. Tesor. no afecto			54.570
5. Desviaciones de financiación negativas imputables al ejercicio			183.878
6. Desviaciones de financiación positivas imputables al ejercicio			285.553
V. Saldo presupuestario ajustado del ejercicio (III+4+5-6)			96.473

Remanente de Tesorería a 31 de diciembre de 2023

(en euros)

Conceptos	Importe
+ Derechos pendientes de cobro	246.526.128
Presupuesto Ingresos: ejercicio corriente	934.169.012
Derechos difícil recaudación ejercicio corriente	611.595.594
Minoración por partidas pendientes de aplicar	23.169.253
Minoración por partidas pendientes aplicar CAT	57.762.107
Presupuesto Ingresos: ejercicios cerrados	8.982.628
Derechos difícil recaudación ejercicio corriente	7.819.404
Ingresos extrapresupuestarios	3.955.376
Derechos difícil recaudación	234.531
- Obligaciones pendientes de pago	309.406.355
Presupuesto Gastos: ejercicio corriente	276.366.464
Presupuesto Gastos: ejercicios cerrados	102.341
Gastos extrapresupuestarios	32.937.550
+ Fondos líquidos	780.227.642

Remanente de Tesorería Total (1)	717.347.414
R.T. afecto a Fondo Haciendas Locales	13.552.788
Desviaciones de financiación acumuladas positivas	485.256.197
R.T. afecto 0,7% IRPF	1.290.633
R.T. Fondo de Residuos	19.938.817
R.T. Fondo Climático	845.983
Remanente de Tesorería afecto (2)	520.884.418
Remanente de Tesorería gastos generales (1) – (2)	196.462.996

Balance de situación a 31 de diciembre de 2023

(en euros)

Activo	Ejercicio 2023	Ejercicio 2022
A) Inmovilizado	3.236.205.029	2.994.265.265
II. Inmovilizado inmaterial	87.711.051	55.053.462
3. Aplicaciones informáticas	72.238.965	43.849.120
4. Otro inmovilizado intangible	15.472.086	11.204.341
III. Inmovilizaciones materiales	2.450.336.547	2.252.270.103
1. Terrenos y construcciones	1.134.761.095	1.098.303.645
2. Instalaciones técnicas y maquinaria	88.581.963	85.493.072
3. Utillaje y mobiliario	527.142.427	487.169.483
4. Otro inmovilizado	362.102.807	343.014.537
5. Infraestructuras	301.273.061	202.657.732
6. Inmovilizado en curso	13.618.490	14.018.325
7. Bienes del Patrimonio Histórico	22.856.704	21.613.309
IV. Inversiones inmobiliarias	20.966.355	21.176.329
1. Terrenos	76.747	76.747
2. Construcciones	20.889.608	21.099.583
V. Inversiones financieras permanentes	677.191.075	665.765.371
1. Cartera de valores a largo plazo	568.187.256	559.187.256
2. Otras inversiones y créditos a largo plazo	109.944.767	107.519.062
4. (Provisiones)	-940.947	-940.947
C) Activo circulante	1.272.000.632	1.222.467.711
Activos en estado de venta	18.578.966	18.347.957
I. Existencias	22.111.283	22.018.741
2. Materias primas y otros aprovisionamientos	22.111.283	22.018.741
II. Deudores	450.729.484	459.882.205
1. Deudores presupuestarios	955.893.353	979.416.301
2. Deudores no presupuestarios	110.447.112	93.117.690
3. Deudores por admón. de recursos por cuenta de otros EEPP	3.259.757	3.417.403
5. Otros deudores	5.998.247	6.322.284
6. (Provisiones)	-624.868.985	-622.391.473
III. Inversiones financieras temporales	353.257	254.133
2. Otras inversiones y créditos a corto plazo	327.597	232.996
3. Fianzas y depósitos constituidos a corto plazo	25.661	21.137
IV. Tesorería	780.227.642	721.964.675
Total Activo (A+C)	4.508.205.660	4.216.732.976

Patrimonio Neto y Pasivo	Ejercicio 2023	Ejercicio 2022
A) Fondos Propios	1.349.241.595	837.893.636
I. Patrimonio	363.011.285	-145.921.497
1. Patrimonio	363.011.285	-145.921.497
III. Resultados del ejercicio anterior	473.883.394	508.932.782
1. Resultados del ejercicio anterior	473.883.394	508.932.782
IV. Resultados del ejercicio	510.868.767	473.892.739
V. Incremento patrimonio pendiente imputar	1.478.150	989.612
C) Acreedores a largo plazo	2.448.576.766	2.633.217.899
I. Emisiones de obligaciones y otros valores negociables	956.511.387	1.060.323.073
1. Obligaciones y bonos	956.511.387	1.060.323.073
II. Otras deudas a largo plazo	1.492.065.379	1.572.894.826
2. Otras deudas	1.491.668.115	1.572.494.691
4. Fianzas y depósitos recibidos a largo plazo	397.265	400.134
D) Acreedores a corto plazo	710.387.300	745.621.441
I. Emisiones de obligaciones y otros valores negociables	257.759.677	245.789.277
1. Obligaciones y bonos a corto plazo	117.252.585	134.685.856
2. Deudas con entidades de crédito a corto plazo	140.507.092	111.103.421
III. Acreedores	452.627.623	499.832.163
1. Acreedores presupuestarios	338.446.343	350.899.248
3. Acreedores por admón. de recursos por cuenta de otros EEPP	10.413.683	11.347.816
4. Administraciones públicas	5.387.666	4.974.346
5. Otros acreedores	91.101.039	125.283.631
6. Fianzas y depósitos recibidos a corto plazo	7.278.891	7.327.121
Total Patrimonio Neto y Pasivo (A+C+D)	4.508.205.660	4.216.732.976

Cuenta de Resultados 2023

(en euros)

Debe	Ejercicio 2023	Ejercicio 2022
A) Gastos		
2. Aprovisionamientos	354.020.366	339.511.483
b) Consumos del ejercicio	354.020.366	339.511.483
3. Otros gastos de gestión ordinaria	2.346.246.105	2.172.637.581
a) Gastos de personal	1.616.699.842	1.502.350.247
a.1) Sueldos y salarios	1.327.338.039	1.240.589.860
a.2) Cargas sociales	289.361.803	261.760.387
b) Prestaciones sociales	118.026.115	109.177.835
d) Variación de provisiones de tráfico	2.477.511	16.087.551
d.1) Variación de provisiones y pérdidas de ctos.incobrables	2.477.511	16.087.551
e) Otros gastos de gestión	548.010.066	486.555.398
e.1) Servicios exteriores	543.120.725	482.178.475
e.2) Tributos	122.650	93.283
e.3) Gastos diversos	4.766.691	4.283.640
f) Gastos financieros y asimilables	43.993.882	41.914.137
f.1) Por deudas	43.993.882	41.914.137
g) Variación de las provisiones de inversiones financieras	-	-
h) Amortización del inmovilizado	17.038.688	16.552.414
4. Transferencias y subvenciones	2.595.592.326	2.484.962.373
a) Transferencias corrientes	2.334.775.883	2.278.519.655
c) Transferencias de capital	260.816.443	206.442.718
5. Pérdidas y gastos extraordinarios	48.768.018	33.261.999
c) Gastos extraordinarios	721.100	3.285.636
d) Gastos y pérdidas de otros ejercicios	48.046.919	29.976.363
Saldo Acreedor (Ahorro)	510.868.767	473.892.739
Total Debe	5.855.495.582	5.504.266.175

Haber	Ejercicio 2023	Ejercicio 2022
B) Ingresos		
1. Ingresos de gestión ordinaria	5.176.539.966	4.941.370.536
a) Ingresos tributarios	5.162.117.981	4.926.691.155
a.1) Impuesto sobre la renta de las personas físicas	2.103.924.273	2.146.468.069
a.2) Impuesto sobre sociedades	531.796.111	369.547.201
a.3) Impuesto sobre sucesiones y donaciones	59.586.649	68.345.325
a.4) Impuesto sobre el patrimonio	35.053.178	31.768.065
a.8) Otros impuestos directos	10.842.589	12.443.009
a.9) Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y AJD	75.870.620	83.257.229
a.10) Impuesto sobre el valor añadido	1.755.605.733	1.616.899.293
a.11) Impuestos especiales	573.224.101	581.721.052
a.12) Impuestos directos extinguidos	54.489	50.440
a.15) Tasas por prestación de servicios	16.160.239	16.191.472
b) Cotizaciones sociales	904.355	1.031.769
c) Prestaciones de servicios	13.517.630	13.647.612
c.1) Precios públicos por prestación de servicios	13.517.630	13.647.612
2. Otros ingresos de gestión ordinaria	153.268.602	129.442.107
a) Reintegros	25.669.936	14.681.751
b) Ventas y prestaciones de servicios	59.921.089	55.730.148
c) Otros ingresos de gestión	38.821.493	47.510.996
c.1) Ingresos accesorios y otros de gestión corriente	38.821.493	47.510.996
f) Otros ingresos financieros	28.856.085	11.519.213
f.1) Otros intereses	28.856.085	11.519.213
3. Transferencias y subvenciones	524.358.469	421.633.342
a) Transferencias corrientes	334.758.924	220.038.880
b) Transferencias de capital	189.599.545	201.594.462
4. Ganancias e ingresos extraordinarios	1.328.545	11.820.190
a) Beneficios procedentes del inmovilizado	257.398	125.258
c) Ingresos extraordinarios ejercicio corriente	1.095	-
d) Ingresos y beneficios de otros ejercicios	1.070.052	11.694.932
Saldo Deudor (Desahorro)	-	-
Total Haber	5.855.495.582	5.504.266.175

APÉNDICE 2. DELIMITACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO FORAL DE NAVARRA

La delimitación del Sector Público Foral correspondiente a 2023 puede ser analizada desde dos puntos de vista:

- Conforme a la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra (en adelante LFHPN)
- Conforme a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante LOEPSyF).

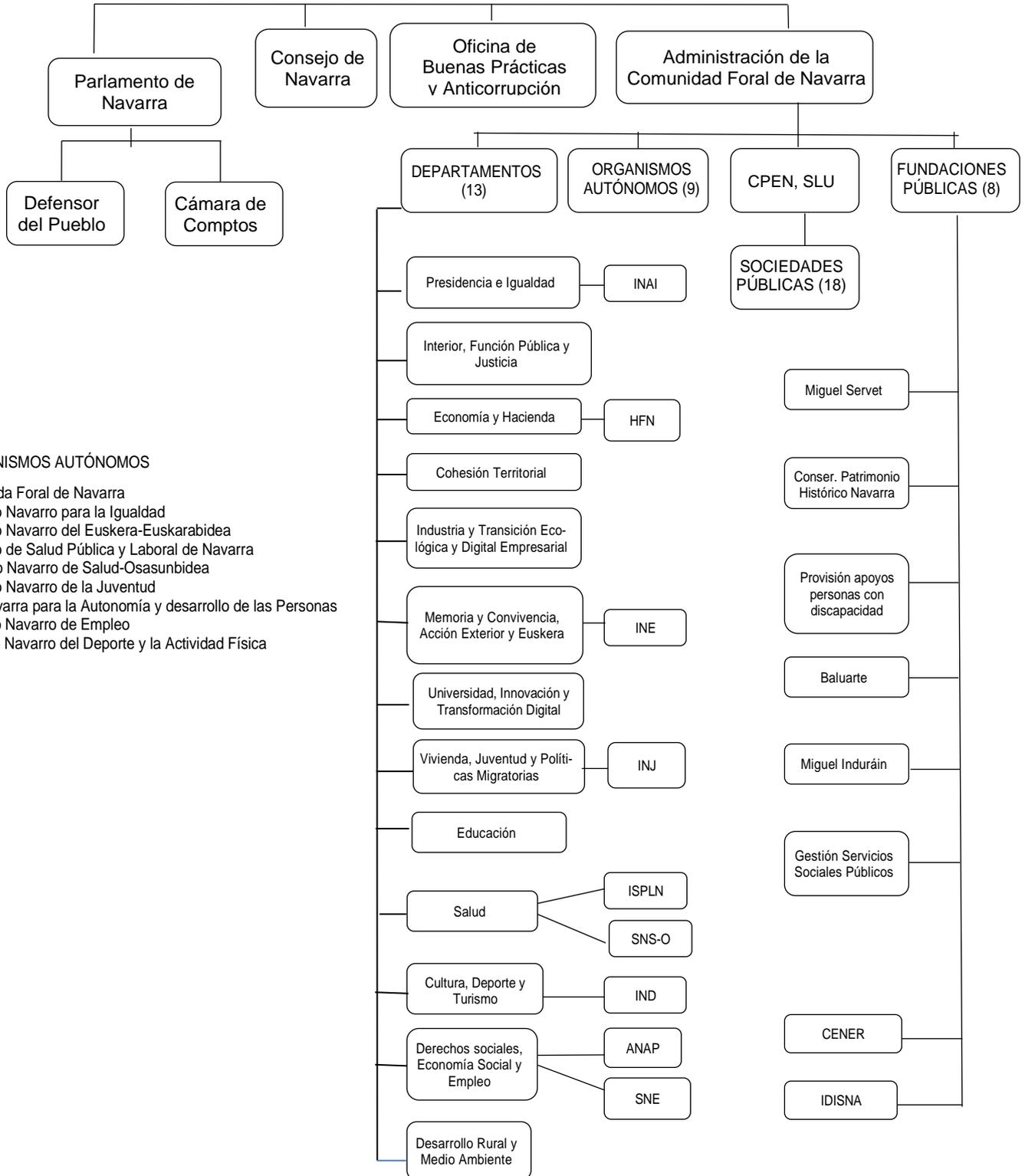
2.1 SECTOR PÚBLICO FORAL SEGÚN LA LEY FORAL 13/2007, DE 4 DE ABRIL, DE LA HACIENDA PÚBLICA DE NAVARRA

El Sector Público Foral está integrado, en 2023, a efectos de la LFHPN, por:

- La ACFN y sus OAAA adscritos.
- El Parlamento de Navarra y sus órganos dependientes, esto es, Cámara de Comptos y Defensor del Pueblo.
- El Consejo de Navarra.
- La Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra
- Las sociedades públicas de la ACFN y de sus organismos públicos, de acuerdo con lo establecido en la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra (en adelante LFPN)
- Las fundaciones públicas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos públicos, de acuerdo con lo establecido en la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del sector público institucional foral.
- La Universidad Pública de Navarra, que se regirá por su normativa específica y supletoriamente por las disposiciones de la citada ley foral.

La representación gráfica del sector público foral a 31 de diciembre de 2023, según la memoria de las Cuentas Generales, era la siguiente:

Sector Público Foral 2023



ORGANISMOS AUTÓNOMOS

- HFN Hacienda Foral de Navarra
- INAI Instituto Navarro para la Igualdad
- INV/E Instituto Navarro del Euskera-Euskarabidea
- ISPLN Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra
- SNS-O Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea
- INJ Instituto Navarro de la Juventud
- ANAP Ag. Navarra para la Autonomía y desarrollo de las Personas
- SNE Servicio Navarro de Empleo
- IND Instituto Navarro del Deporte y la Actividad Física

Del análisis del gráfico anterior destacamos los siguientes aspectos:

- En mayo de 2023 se celebraron las elecciones al Parlamento de Navarra y como resultado del proceso electoral, se constituyó el nuevo gobierno para la legislatura 2023-2027. El Decreto Foral de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra 10/2023, de 17 de agosto, aprobó la nueva estructura departamental de la Comunidad Foral de Navarra. A 31 de diciembre de 2023 la ACFN se estructuraba en 13 departamentos a los cuales estaban adscritos nueve OOAA⁷.

- Las empresas públicas, según consta en el documento “Delimitación del sector público foral” ascienden a 19, incluida la Corporación Pública Empresarial (en adelante CPEN). Las 18 sociedades que dependen de la CPEN, se desglosan en 14 sociedades dependientes directamente, dos participadas indirectamente en su totalidad y dos participadas indirectamente de forma mayoritaria. En el cuadro siguiente se muestra esta composición:

Empresa Pública	% CPEN	Actividad económica
Centro Europeo de Empresas e Innovación, S.L. (CEIN)	100	Innovación y emprendedores
Centro Navarro de Aprendizaje Integral, S.A. (CNAI)	100	Educación y talento
Ciudad Agroalimentaria de Tudela, S.L. (CAT)	100	Agroalimentación
Gestión Ambiental de Navarra, S.A. (GAN)	100	Medio ambiente
Instituto Navarro de Tecnologías e Infraestructuras Agroalimentarias, S.A. (Intia)	100	Agroalimentación
Instituto Navarro de Inversiones S.L.U. (INI)	100	Aportación de recursos financieros a empresas
Nafarbide	100	Conservación y mantenimiento de infraestructuras viarias
Navarra Impulsa Cultura, Deporte y Ocio, S.L. (NICDO)	100	Infraestructuras temáticas, culturales, ocio y deporte
Navarra de Infraestructuras Locales, S.A. (Nilsa)	100	Infraestructuras locales
Navarra de Servicios y Tecnologías, S.A. (Nasertic)	100	Servicios y tecnología para las AAPP
Navarra de Suelo y Vivienda, S.A. (Nasuvinsa)	100	Suelo y vivienda
Potasas de Subiza, S.A.U. (Posusa)	100	Actividad medioambiental y recomposición tejido industrial
Sociedad de Desarrollo de Navarra, S.L. (Sodena)	100	Actividades de inversión y financiación para el desarrollo empresarial
Trabajos Catastrales, S.A. (Tracasa)	100	Catastro, cartografía
Tracasa Instrumental, S.L.	100	Catastro, cartografía
Transporte sanitario de Navarra (BIDEAN)	100	Servicio de transporte sanitario
Salinas de Navarra, S.A.	76	Producción y comercialización de sal y derivados
Start Up Capital Navarra, S.L.	68,46	Promoción y fomento de empresas

Sobre la información que figura en la documentación de la memoria, si bien el acuerdo de creación de la sociedad pública Nafarbide se adoptó en 2023, la constitución e inscripción en el Registro Mercantil se produce en el ejercicio 2024, por lo que a juicio de esta Cámara, esta sociedad debiera incorporarse en las Cuentas Generales del ejercicio 2024.

⁷ El Instituto Navarro de Administración Pública (INAP) tuvo actividad hasta el mes de noviembre, tal y como regula el Decreto Foral 253/2023, de 15 de noviembre, que aprueba la extinción de dicho organismo autónomo, y pasó integrarse dentro de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

- Las fundaciones públicas de la ACFN, a 31 de diciembre de 2023 ascendían a ocho según el siguiente detalle:

Fundación Pública	Objeto
Baluarte	Promoción actividades culturales en Baluarte
Conservación del Patrimonio Histórico de Navarra	Conservación y restauración de Bienes de interés cultural
Miguel Servet	Fomento de la investigación sanitaria
Provisión de Apoyos a Personas con Discapacidad	Medidas de apoyo a personas adultas con discapacidad
Miguel Induráin	Promoción y desarrollo del deporte y ejercicio físico en Navarra
Gestión Servicios Sociales Públicos-Gizain	Gestión, prestación y ejecución directa de servicios
Fundación Cener	Investigación y fomento en el sector de energías
Fundación Instituto de Investigación Sanitaria de Navarra	Investigación sanitaria

Indicamos que las dos últimas fundaciones, se incorporan este ejercicio como entidades integrantes del sector público fundacional de la ACFN en las Cuentas Generales por primera vez. Al respecto, no nos consta información del cambio de criterio, respecto a su integración en las cuentas de ejercicios anteriores.

Los principales datos económicos y de personal a 31 de diciembre de 2023 de las entidades que componen el Sector Público Foral, ampliados y comentados en la memoria de las Cuentas Generales, son los siguientes:

- Administración de la Comunidad Foral de Navarra

(en miles, salvo que se indique número)

	Importe
Derechos reconocidos	5.925.483
Obligaciones reconocidas	5.781.904
	Número personas
Personal a 31 de diciembre de 2023	32.587

- Sociedades públicas

(en miles, salvo que se indique número)

	Resultado del ejercicio	Subvenciones Admón. Foral	Endeudamiento largo plazo	Patrimonio neto	Nº medio de empleados
Datos no consolidados	-8.520	36.172	4.859	1.042.127	1.604

- Fundaciones

(en miles, salvo que se indique número)

Fundaciones	Resultado total	Patrimonio neto	Nº medio de empleados
Total cinco fundaciones públicas ⁸	15	4.738	461

⁸ Información elaborada por la Cámara de Comptos con la documentación incluida en el Proyecto de Ley Foral de Cuentas Generales aprobado el 26 de junio de 2024. De seis fundaciones, únicamente constan las cuentas anuales, y, por lo tanto, los datos de cinco de ellas.

- Otras entidades

(en euros, salvo que se indique número)

Entidad	Derechos reconocidos	Obligaciones reconocidas	Remanente devuelto a la Hacienda Foral	Personal a 31/12/203
Parlamento de Navarra	15.834.292	13.529.255	2.387.244	74
Cámara de Comptos	3.177.396	3.200.919	561.344	35
Defensor del Pueblo	1.073.800	951.274	122.526	9
Consejo de Navarra	404.377	291.579	112.798	2
Oficina Buenas Prácticas y Anticorrupción	212.860	208.702	4.159	2

Sobre el resto de entidades, destacamos que contrariamente a lo establecido en el artículo 2 de la Ley Foral 13/2007, no consta ni la inclusión de la UPNA en la delimitación del sector público foral, ni la documentación de sus cuentas anuales.

Recomendamos, incluir la UPNA, así como sus cuentas anuales en la documentación de las Cuentas Generales de Navarra.

2.2 SECTOR ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE NAVARRA SEGÚN LA LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

En términos de contabilidad nacional (SEC'2010), para 2023, se consideran Sector Administración Pública de Navarra:

- La ACFN y sus OAAA.
- El Parlamento de Navarra y sus entes dependientes.
- La Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra.
- La Universidad Pública de Navarra.
- El ente público Consorcio para el Tratamiento de Residuos Urbanos de Navarra.
- El ente público Consorcio de Alta Velocidad de la Comarca de Pamplona.
- El Consejo de la Juventud de Navarra.
- El Consejo de Navarra.
- Las sociedades públicas de la Comunidad Foral que prestan servicios o produzcan bienes que no se financian mayoritariamente con ingresos comerciales.

En concreto, para 2023 se consideran sector administraciones públicas las 16 sociedades siguientes: CPEN, CNAI, CEIN, CAT, GAN, INTIA, INI⁹, NICDO, NASERTIC, NILSA, SODENA, TRACASA, TRACASA Instrumental, START UP, POSUSA, y el Instituto Lactológico de Lecumberri S.A.¹⁰.

Por otro lado, destacamos que las sociedades públicas Bidean y Nafarbide se han incluido como sociedades que no se consideran sector administración pública, contrariamente a lo establecido por la IGAE, tal y como detallamos en el apartado 5.12 del Apéndice 5 del informe.

- Las siguientes fundaciones: Fundación Baluarte, Fundación para la Conservación del Patrimonio Histórico de Navarra, Fundación Miguel Servet, Fundación Navarra para la Provisión de Apoyos a Personas con Discapacidad, Fundación CENER, Fundación Amado Alonso, Fundación Centro de Arte Contemporáneo de Huarte, la Fundación Instituto de Investigación Sanitaria de Navarra, Fundación Miguel Induráin, la Fundación Universidad-Sociedad de la Universidad Pública de Navarra, Fundación Julián Gayarre, Fundación Museo Jorge Oteiza, Fundación Navarra para la excelencia y Fundación Navarra para la Gestión de los Servicios Sociales Públicos-Gizain Fundazioa.

⁹ Nueva sociedad incluida en el subsector Administración Regional según informe de la IGAE de diciembre de 2023.

¹⁰ Sociedad que si bien no se considera en las Cuentas Generales como sociedad pública, debe tenerse en cuenta que en aplicación de los criterios recogidos en el Reglamento (UE) 549/2013, del Parlamento y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, deben incluirse en el Sector Administraciones Públicas de la ACFN, según informe de sectorización de la IGAE de 15 de diciembre de 2022

APÉNDICE 3. MARCO REGULADOR

El marco regulador que resulta aplicable a la ACFN en 2022 está constituido fundamentalmente por:

Normativa europea

- Reglamento (UE) nº 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema de Cuentas nacionales y regionales de la Unión Europea (SEC 2010).

Normativa estatal

- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y de Sostenibilidad Financiera.

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

- Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las CCAA y EELL.

- Resolución de 9 de septiembre de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se define el principio de prudencia financiera de las CCAA de las operaciones financieras que tengan por objeto activos financieros o la concesión de avales, reavales u otra clase de garantías públicas o medidas de apoyo extrapresupuestario.

- Resolución de 4 de julio de 2017, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales.

- Resolución de 5 de diciembre de 2017, de la Dirección General del Tesoro, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales.

- Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública.

Normativa foral

- Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

- Ley 28/1990, de 26 de diciembre, de aprobación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

- Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido del Estatuto de Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, así como sus disposiciones de desarrollo.

- Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria.

- Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente.

- Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de subvenciones.

- Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra.

- Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra.

- Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos.

- Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral.

- Ley Foral 19/2022, de 1 de julio, de medidas para la realización de los procesos de estabilización derivados de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre.
- Ley Foral 35/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2023.
- Orden Foral 944/2012, de 9 de noviembre, de la Consejera de Economía, Hacienda, Industria y Empleo, por la que se regula el funcionamiento del Registro de Facturas.
- Orden foral 65/2023, de 2 de octubre, del consejero de Economía y Hacienda, por la que se aprueban las normas reguladoras del cierre y liquidación de los Presupuestos Generales de Navarra y de las Cuentas de Balance del ejercicio del año 2023 y la apertura del ejercicio 2024.

APÉNDICE 4. INFORMACIÓN ADICIONAL SOBRE LAS SALVEDADES

4.1 INTEGRACIÓN SISTEMAS CAT-SAP

A pesar de los esfuerzos realizados por el Departamento de Economía y Hacienda, siguen persistiendo los problemas derivados de la falta de información adecuada en CAT que sea útil para el adecuado reflejo contable en SAPGE21 de la recaudación neta, ya que no diferencia los cobros originados por derechos del ejercicio actual y de anteriores; además, estos datos de CAT no permiten especificar los importes de los cobros entre el principal, los recargos y los intereses.

Por este motivo, con la información que proporciona CAT, el Servicio de Convenio Económico, Análisis Fiscales y Administración elabora un informe en el que indica el importe referido a cobros del ejercicio en curso sin diferenciar si proceden de derechos devengados en el año o en años anteriores. Esta cifra es la que utiliza la sección de Contabilidad de la ACFN para obtener la recaudación neta de cada impuesto reflejada en la liquidación del presupuesto.

Añadido a lo anterior, el sistema CAT tampoco proporciona la información suficiente que permita el reflejo contable adecuado de los impuestos en el balance de situación. Así, con los datos disponibles, no es posible realizar una distinción entre deudores de ejercicios corrientes y cerrados, ni es factible anular los derechos reconocidos correspondientes a los deudores a los que se concede aplazamiento de la deuda, contrariamente a los criterios establecidos en el PGCP vigente.

Los deudores no se recogen en el balance conforme a la clasificación establecida en el PGCP, ni tampoco los intereses y recargos no devengados

4.2 PRESTACIÓN DE SERVICIOS SIN SOPORTE CONTRACTUAL ADECUADO

Los informes de esta Cámara sobre las Cuentas Generales correspondiente a los ejercicios 2018 a 2022, incluían una salvedad referida a la realización de gastos presupuestarios relacionados con prestaciones soportadas en contratos cuya vigencia había finalizado.

No obstante, indicamos que el artículo 45.3 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos (en adelante LFCP), en su redacción actual¹¹ modificó el régimen jurídico de aplicación a la duración de los contratos en el sentido de establecer, al vencimiento de los contratos y concurriendo determinadas circunstancias una prórroga de máximo nueve meses.

Hemos llevado a cabo un seguimiento de esta situación con la información proporcionada por los departamentos a la Dirección General de Intervención del Gobierno de Navarra.

¹¹ El artículo 45.3 de la LFC, se modificó por la Disposición Final Segunda de la Ley Foral 35/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2023.

En concreto, y según dicha información, los datos relacionados con las prestaciones abonadas sin soporte contractual adecuado durante 2023, y desde el fin del contrato correspondiente hasta 31 de diciembre de 2023, son los siguientes¹²:

Departamento	Gasto abonado en 2023	Gasto acumulado desde fin contrato hasta 31/12/2023	Nº contratos	Fecha mínima inicio gasto sin soporte contractual
Salud	83.367.993	398.305.525	60	01/01/2017
Universidad, Investigación y Tecnologías D.	14.161.655	33.984.236	13	01/01/2021
Derechos Sociales, Economía Social y Empleo	13.044.102	57.219.128	41	14/02/2021
Cohesión Territorial	4.545.052	22.326.013	42	01/01/2014
Economía y Hacienda	3.360.134	4.064.016	2	01/01/2023
Educación	1.931.014	5.765.779	9	01/01/2022
Interior, Función Pública y Justicia	913.489	913.489	4	01/01/2023
Presidencia e Igualdad	901.319	901.319	4	01/01/2023
Vivienda, Juventud y Políticas Migratorias	476.834	885.112	2	15/02/2021
Cultura, Deporte y Turismo	467.725	471.627	7	01/12/2022
Total	123.169.316	524.836.244	184	

Como se observa, el gasto acumulado desde el fin del contrato de 184 prestaciones, que se encuentran en esta situación, hasta el 31 de diciembre de 2023, asciende a 524,84 millones de los cuales se abonaron en 2023, facturas por 123,17 millones.

Las causas que provocan que se produzca este abono para prestaciones cuya vigencia de contrato ha finalizado son diversas, y no varían respecto a las señaladas en nuestros informes sobre las Cuentas Generales de la ACFN de los ejercicios anteriores (retraso inicio expedientes, recursos interpuestos, etc.).

Las cifras recogidas en el cuadro anterior no contienen los datos referidos a algunos gastos del SNS-O de diversos suministros sanitarios y fármacos, que se están abonando a pesar de que la vigencia de sus contratos haya finalizado o se encuentran sin soporte contractual. El gasto de 2023 asociado a estos conceptos ascendió a 98,81 millones.

El mayor gasto, tanto de 2023 como acumulado desde el fin del contrato en cuestión, corresponde al Departamento de Salud con 83,37 y 398,30 millones respectivamente, para un total de 60 contratos.

Por otro lado, también es significativo el gasto en el Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital, así como en el Departamento de Derechos Sociales, Economía y Empleo, en los que, en 2023, el gasto ascendió a 14,16 y 13,04 millones respectivamente.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, y considerando que son datos proporcionados por los departamentos, sin que hayamos analizado si pudieran existir más gastos que se encuentren en esta situación, el gasto presupuestario que se abonó en 2023, a pesar de que la vigencia de sus contratos hubiera finalizado o de que no tuvieran soporte contractual adecuado, asciende como mínimo a 221,98 millones (considerando el importe señalado en el cuadro más el indicado aparte para el SNS-O).

¹² Del gasto señalado, en 2023, 10,78 millones son prestaciones contabilizadas en el capítulo 6 del presupuesto y 93.429 euros en el capítulo 4 del presupuesto. El resto por importe de 112,29 millones corresponde al capítulo 2 del presupuesto.

El cuadro siguiente muestra la evolución del gasto abonado en esta situación y del número de contratos al que corresponde este importe para el periodo 2022-2023:

Departamento	Gasto abonado			Nº contratos		
	2023	2022	% Var 2023/2022	2023	2022	% Var
Salud	83.367.993	84.717.821	-2	60	66	-9
Universidad, Investigación y Tecnologías D.	14.161.655	10.833.662	31	13	10	30
Derechos Sociales, Economía Social y Em-	13.044.102	41.744.845	-69	41	37	11
Cohesión Territorial	4.545.052	2.734.617	66	42	37	14
Economía y Hacienda	3.360.134	-		2	-	
Educación	1.931.014	12.561.722	-85	9	9	0
Interior, Función Pública y Justicia	913.489	-		4	-	
Presidencia e Igualdad	901.319	1.001.561	-10	4	5	-20
Vivienda, Juventud y Políticas Migratorias	476.834	342.794	39	2	3	-33
Cultura, Deporte y Turismo	467.725	396.968	18	7	8	-13
Total general	123.169.316	154.333.989	-20	18	175	5

Del análisis del cuadro anterior señalamos los siguientes aspectos:

- El gasto total abonado (123,16 millones) en 2023 ha disminuido un 20 por ciento (31,16 millones) respecto a 2022, siendo los departamentos de Derechos Sociales, Economía Social y Empleo, junto con el de Educación, los que han disminuido notablemente el gasto en esta situación.
- El número total de prestaciones retribuidas bajo este supuesto crece ligeramente un cinco por ciento en 2023 respecto a 2022 (184 prestaciones frente a 175).
- La evolución de estos gastos en el periodo 2018¹³-2025, se re refleja en el cuadro y gráfico siguiente:

Gasto	ORN 2018	ORN 2019	ORN 2020	ORN 2021	ORN 2022	ORN 2023	% variación 2023/2018	Promedio
Departamentos	89,65	92,08	68,73	120,70	154,33	123,17	37	108
SNS-O	103,81	116,69	127,22	98,97	116,23	98,81	-5	110
Total gasto ACFN	193,46	208,77	195,95	219,67	270,56	221,98	15	218,40

¹³ Primer ejercicio en el que se incluyó esta información en los informes anuales de las Cuentas Generales de Navarra.



En definitiva, se observa que más allá de las oscilaciones anuales en el periodo analizado, ha existido un incremento del gasto en esta situación del 15 por ciento para el conjunto de la ACFN. Debe tenerse en cuenta que, en este periodo, en cualquier caso, existe un gasto medio sin soporte contractual adecuado de 218,40 millones, al que debe darse solución de forma urgente.

4.3 CREACIÓN DE LAS SOCIEDADES PÚBLICAS BIDEAN Y NAFARBIDE

- En las autorizaciones del Gobierno de Navarra para la creación de las sociedades públicas Bidean y Nafarbide, los informes de las unidades de gestión y control del Departamento de Economía y Hacienda, concluyen que el cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia, no ha quedado debidamente acreditado, sin que consten informes posteriores en otro sentido.

- En el periodo 2019 a 2023 se ha pasado de 16 sociedades públicas en 2015 a 19 sociedades en 2023 (un 19 por ciento de aumento) y las tres nuevas sociedades han sido informadas de forma desfavorable y reiterada por las anteriormente citadas unidades.

- El Principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos, aparte de ser un principio constitucional cuyo valor normativo es incuestionable, posteriormente es recogido y desarrollado expresamente en la normativa presupuestaria, financiera, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como las que inciden en la propia organización y funcionamiento de la ACFN.

- No debe olvidarse que los principios legales de eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos, no pueden consistir en una mera declaración, sino que deben acreditarse suficientemente, y son y deben ser principios legales irrenunciables y respetados.

4.4 CONTRATO DE OBRA “DUPLICACIÓN DEL TÚNEL DE BELATE”

La licitación del contrato de obra “Duplicación del Túnel de Belate”, se llevó a cabo mediante el procedimiento de adjudicación abierto superior al umbral europeo, por un importe de licitación de 78,6 millones (IVA excluido) y como criterio de adjudicación se estableció el de mejor relación calidad-precio. Se presentaron un total de siete licitadores y se adjudicó en 62,88 millones (IVA excluido), con una baja del 20 por ciento.

Dada la relevancia técnica y económica de esta obra, se expone a continuación, lo siguiente:

- Los criterios de valoración son elementos fundamentales en la adjudicación de los contratos y, consecuentemente, son elementos orientadores de la elaboración de la oferta (en cuanto se

refiere a los licitadores) y elementos determinantes de la selección del adjudicatario (en cuanto se refiere al órgano de contratación).

Los criterios cualitativos de adjudicación del expediente revisado, tienen asignado en el pliego 50 puntos con dos conceptos diferenciados: X1. Memoria técnica (40 puntos) y X2 Programa de Obra (10 puntos). El criterio memoria técnica se desagrega en cuatro apartados y a cada uno de ellos, se le otorga su respectiva puntuación máxima.

Los criterios de cada uno de los apartados anteriormente citados, debieran haber sido más desarrollados y desagregados técnicamente, así como la forma de asignar su puntuación, con el objeto de garantizar el principio de igualdad de trato y transparencia, dado que un insuficiente detalle de los mismos puede perjudicar el derecho de los licitadores a disponer de la información necesaria para interpretarlos de la misma forma.

Una adecuada concreción y ponderación de dichos criterios, asimismo facilita y permite homogeneizar la posterior valoración técnica de las ofertas recibidas por los miembros de la Mesa, dar mayor garantía de objetividad de la misma, y facilitar la elaboración del informe justificativo de las puntuaciones asignadas.

- En la valoración de los criterios cualitativos, cuatro miembros de la Mesa de Contratación, remitieron sus puntuaciones al presidente, y éste determinó la suya teniendo conocimiento de las asignadas por los demás.

Si bien la normativa no detalla el procedimiento que deben seguir las Mesas de Contratación, para efectuar la valoración de las ofertas técnicas, esta Cámara considera que debe establecerse un procedimiento en el que todos los intervinientes dispongan de la misma información que garantice la imparcialidad de las puntuaciones, y por lo tanto los principios de igualdad de trato y transparencia.

- Entre la fecha de la fiscalización por la intervención delegada y la fecha de adjudicación por el órgano de contratación, hemos observado que se han llevado a cabo actuaciones posteriores a la Mesa de Contratación, que por su relevancia y trascendencia, debieran haber formado parte, de conformidad con el principio de transparencia, del expediente inicialmente remitido a esta Cámara.

- Se ha incumplido de forma significativa el plazo máximo para adjudicar el contrato según la normativa contractual, al haber sido superado en 80 días, el citado plazo.

APÉNDICE 5. OBSERVACIONES Y HALLAZGOS ADICIONALES DE LA FISCALIZACIÓN DE REGULARIDAD

A continuación, se incluyen observaciones y comentarios e información adicional que esta Cámara considera puede ser de interés para las personas destinatarias y usuarias del presente informe de fiscalización.

Incluye, igualmente, las recomendaciones que esta Cámara considera precisas para una mejora de la gestión económico-administrativa de la ACFN, sus OOAA, sus sociedades y fundaciones públicas.

5.1 PRESUPUESTOS GENERALES DE NAVARRA 2023

El 28 de diciembre de 2022, se aprobó la Ley Foral 35/2022 de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2023, con un volumen total de gastos de 5.749 millones. A efectos del cumplimiento de la LOEPySF, el techo de gasto no financiero se estableció en 4.300 millones.

El presupuesto de 2023 incluye, entre sus partidas de gastos, un Fondo de Contingencia, de acuerdo con las exigencias de la LOEPySF y de la LFHPN, dotado inicialmente con 4,56 millones para hacer frente a necesidades inaplazables de carácter no discrecional que no hubieran podido preverse en los presupuestos.

Modificaciones presupuestarias

Los créditos iniciales para gastos experimentan vía modificaciones un incremento neto del 12 por ciento (684,23 millones), alcanzando los créditos consolidados un importe de 6.433,18 millones.

Las modificaciones aprobadas en 2023 fueron las siguientes:

(en miles)

Modificaciones presupuestarias	Financiadas con remanente tesorería	Financiadas con mayores ingresos	Financiadas con minor. otros gastos
Ampliaciones de crédito	42.408	327.023	53.851
Generaciones de crédito	65.656	92.794	0
Incorporaciones de crédito	122.761	0	60
Suplementos de crédito	23.995	0	1.317
Créditos extraordinarios	8.000	1.595	1.790
Total	262.819	421.412	57.018

En el cuadro anterior no se incluyen las transferencias de créditos, que ascendieron a un total de 30 millones, ya que estas operaciones no tienen efecto presupuestario sobre el importe total de créditos.

La Cámara de Comptos emitió, a solicitud del Parlamento y de acuerdo con la normativa vigente, informes de legalidad sobre las modificaciones presupuestarias del ejercicio cuya competencia corresponde a la consejera de Economía y Hacienda. La conclusión fue que las aprobó el órgano competente y se respetaron las limitaciones legales establecidas en la normativa presupuestaria aprobada, entre ellas la pertinencia de las fuentes de financiación. El importe total de modificaciones, incluidas transferencias, informadas por esta Cámara ascendió a 734,56 millones.

Por su parte, el Fondo de Contingencia previsto se utilizó para financiar gastos por 1,28 millones (el 28 por ciento de su dotación inicial). Destacamos que de los 1,28 millones anteriormente citados, se financiaron necesidades presupuestarias de 1,21 millones en pensiones no contributivas.

A 31 de diciembre de 2023 no constan retenciones de no disponibilidad de créditos.

Liquidación presupuestaria

Las obligaciones reconocidas en 2023 han sido 5.781,90 millones, con un porcentaje de ejecución y pago del 90 y 97 por ciento respectivamente.

Los derechos reconocidos netos ascienden a 5.925,48 millones, con un grado de cumplimiento y de cobro del 92 y del 98 por ciento respectivamente.

Destacamos los siguientes aspectos:

- Cada 100 euros gastados en 2023 se han destinado y financiado de la siguiente manera:

Naturaleza del gasto	Importe 2022	Importe 2023	Fuente de financiación	Importe 2022	Importe 2023
Personal	29	30	Ingresos tributarios	83	87
Bienes corrientes y servicios	15	16	Ingresos por transferencias	7	9
Gastos transferencias	45	45	Ingresos patrimoniales y otros	3	3
Inversiones reales	4	4	Endeudamiento	7	1
Carga financiera	8	5			
Activos financieros	0	1			
Total	100	100		100	100

Como se observa, en 2023, la estructura de gasto, en general, no presenta variaciones significativas.

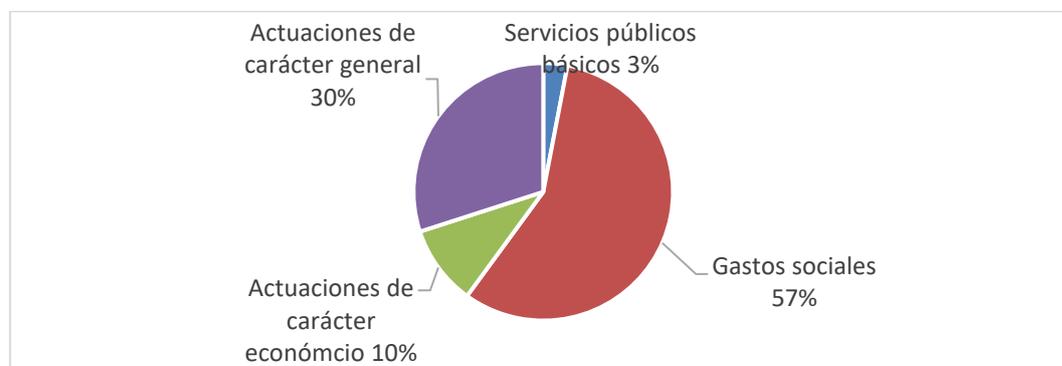
En la estructura de financiación las variaciones más significativas se corresponden con los ingresos tributarios que aumentan en cuatro puntos porcentuales, mientras que el endeudamiento disminuye en seis puntos.

- El gasto presupuestario de 2023, atendiendo a su finalidad o función, fue el siguiente:

(en miles)

Política de gasto	ORN	ORN	% S/ORN	% Variación
	2022	2023	Totales 2023	2023/2022
Servicios públicos básicos	167.613	192.340	3	15
Justicia	36.308	38.624	1	6
Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias	110.595	130.346	2	18
Política exterior	20.711	23.370	0	13
GASTO SOCIAL (A) + (B)	2.957.891	3.281.231	57	11
(A) Actuaciones de protección y promoción social	708.102	861.337	15	22
Pensiones	128.042	138.417	2	8
Otras prestaciones económicas	3.026	2.957	0	-2
Servicios sociales y promoción social	423.806	540.582	9	28
Fomento del empleo	71.943	74.015	1	3
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	81.284	105.366	2	30
(B) Producción bienes públicos carácter prefe-	2.249.790	2.419.894	42	8
Sanidad	1.310.821	1.407.489	24	7
Educación	869.407	935.766	16	8
Cultura	69.561	76.639	1	10
Actuaciones de carácter económico	541.149	554.687	10	3
Agricultura, ganadería y alimentación	105.939	114.404	2	8
Industria y energía	51.043	30.428	1	-40
Comercio, Turismo y Pymes	20.087	12.136	0	-40
Subvenciones al transporte	60.030	56.587	1	-6
Infraestructuras	224.707	239.039	4	6
Investigación, desarrollo e innovación	63.729	82.381	1	29
Otras actuaciones de carácter económico	15.613	19.711	0	26
Actuaciones de carácter general	1.933.860	1.753.647	30	-9
Alta dirección	19.908	23.093	0	16
Servicios de carácter general	265.396	174.250	3	-34
Administración financiera y tributaria	31.920	28.738	0	-10
Convenio Económico con el Estado	882.772	911.820	16	3
Otros Convenios con el Estado	4.850	2.850	0	-41
Transferencias a administraciones locales	312.503	349.975	6	12
Deuda pública	416.511	262.921	5	-37
Total	5.600.514	5.781.905	100	3

Si agrupamos las categorías de gasto anteriores por políticas de gasto, en servicios públicos básicos, gastos sociales (actuaciones de protección y promoción social y producción de bienes de carácter preferente), actuaciones de carácter económico y actuaciones de carácter general, la distribución del gasto en 2023 es la siguiente:



En 2023, las políticas de gastos más significativas fueron las siguientes:

(en miles)

Política de gasto	ORN 2023	% S/ORN Totales 2023
Sanidad	1.407.489	24
Educación	935.766	16
Convenio Económico con el Estado	911.820	16
Servicios sociales y promoción social	540.582	9
Deuda pública	262.921	5

Sobre 2022, las variaciones más significativas son las siguientes:

a) Incrementos en políticas de gasto

(en miles)

Política de gasto	ORN 2022	ORN 2023	Diferencias	% Variación
Servicios sociales y promoción social	423.806	540.582	116.776	28
Sanidad	1.310.821	1.407.489	96.668	7
Educación	869.407	935.766	66.359	8

b) Disminuciones en políticas de gasto

(en miles)

Política de gasto	ORN 2022	ORN 2023	Diferencias	% Variación 2023/2022
Servicios de carácter general	265.396	174.250	-91.146	-34
Deuda pública	416.511	262.921	-153.590	-37

En el siguiente cuadro, reflejamos la evolución del gasto total y los gastos más significativos desde el punto de vista funcional en el periodo 2015-2023:

(en millones)

Gasto	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Variación 2023/2015	% Variación
Presupuesto	3.914	3.967	3.984	4.180	4.396	4.587	5.064	5.601	5.782	1.868	48
Sanidad	958	975	1.018	1.064	1.103	1.218	1.273	1.311	1.407	449	47
Educación	580	598	635	652	707	770	819	869	936	355	61

Gasto por habitante	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Variación 2023/2015	% Variación
Gasto total por hab.	6.140	6.195	6.187	6.431	6.696	6.975	7.624	8.336	8.521	2.381	39
Gasto en sanidad/ hab.	1.503	1.522	1.581	1.638	1.681	1.851	1.916	1.951	2.074	571	38
Gasto en educación/hab.	910	934	986	1.003	1.077	1.171	1.233	1.294	1.379	469	51

Se observa que el presupuesto en su conjunto, ha aumentado en 1.868,48 millones lo que significa un incremento del 48 por ciento. El incremento en el gasto en sanidad ha sido de 449 millones, (un 47 por ciento) y el gasto en educación, que se ha incrementado en 355 millones (un 61 por ciento).

Indicamos que, si bien es cierto que desde el ejercicio 2020, los gastos derivados de la financiación de los Fondos Next Generation se incluye dentro de las cifras del gasto total, su importe no es significativo en el conjunto de los presupuestos generales de Navarra¹⁴.

No obstante, si tenemos en cuenta el efecto de la inflación, en el siguiente cuadro reflejamos los datos en términos nominales y reales:

Gasto	% Variación en términos nominales	Inflación 2015-2023*	% Variación en términos reales
Presupuestos	48		26,2
Sanidad	47	21,8	25,2
Educación	61		39,2

*Variación acumulada 2015-2023 del Índice de Precios al Consumo General (base 2021) de Navarra (fuente: Nastat).

En el siguiente cuadro reflejamos otra evolución, no según la clasificación funcional del gasto, sino de acuerdo a la clasificación económica, que también consideramos significativa:

(en millones)

Gasto	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Variación 2023/2015	%Variación
Presupuesto	3.914	3.967	3.984	4.180	4.396	4.587	5.064	5.601	5.782	1.868	48
Personal	1.138	1.172	1.238	1.253	1.406	1.469	1.549	1.610	1.734	596	52
% personal/gasto total	29%	30%	31%	30%	32%	32%	31%	29%	30%		

Teniendo en cuenta la inflación, indicamos que el aumento del gasto en personal, en términos reales, ha sido del 30,2 por ciento.

Si bien, tal y como se desprende del estado de liquidación del presupuesto reflejado en el Apéndice 1 del informe, el capítulo presupuestario más significativo es el de transferencias corrientes que supone el 40 por ciento del presupuesto, indicamos que la información de este capítulo debe contextualizarse, dado que se incluye la aportación al Estado resultante del Convenio Económico, y otro tipo de transferencias de obligada financiación, como por ejemplo la dotación del Fondo de participación de las entidades locales en los tributos de Navarra.

Excluyendo dichos gastos por transferencias, el capítulo de personal, realmente es el gasto más relevante en importancia relativa respecto al presupuesto en su totalidad.

¹⁴ En 2020 representaban el cero por ciento y en 2023 el 1,97 por ciento.

Sobre la evolución de los presupuestos públicos en la ACFN, destacamos lo siguiente:

- Tal y como se detalla en el apartado 5.3 de este Apéndice, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (en adelante AIREF) ha puesto de manifiesto el riesgo de incumplimiento de la regla de gasto en todas las CCAA, incluida la Comunidad Foral de Navarra.

La reactivación de las reglas fiscales tras el fin de la vigencia de la cláusula de salvaguarda, supone que los presupuestos para 2025 serán los primeros en el que el cumplimiento de la senda de gasto aparece como la regla fiscal principal. Este nuevo escenario, va a limitar el nivel de crecimiento expansivo, que han tenido los presupuestos generales de la ACFN.

- El artículo 30 de la LFHPN regula los presupuestos por programas en la ACFN. constituye un programa presupuestario el conjunto de recursos a disposición de unidades orgánicas¹⁵, destinados a la consecución de objetivos.

Por lo tanto, los presupuestos por programas constituyen la planificación financiera de las distintas políticas públicas, y su consecuente asignación de recursos en relación con los objetivos previamente definidos. Posteriormente, cada programa presupuestario, debe ser objeto de evaluación de su eficacia y eficiencia, de tal forma que permita acreditar que las asignaciones presupuestarias a los centros gestores de gasto, tomen en cuenta, entre otras circunstancias el nivel de cumplimiento de los objetivos de ejercicios anteriores.

En la ACFN, tanto para la elaboración de los presupuestos como para las Cuentas Generales, se incluyen unos documentos de todos y cada uno de los programas presupuestarios. Se confeccionan con distintas categorías de datos¹⁶ con la finalidad de poder comparar en los diversos programas los objetivos proyectados y los realmente obtenidos, al objeto de poder determinar y analizar las desviaciones que se producen.

Los citados documentos, a juicio de esta Cámara adolecen, en general, de las siguientes debilidades:

a) No permite evidenciar la evolución real de los presupuestos de gastos respecto al ejercicio anterior, o anteriores.

b) Los indicadores previstos no miden el resultado de los objetivos en términos de eficacia y eficiencia, sino el nivel de actividad de cada órgano gestor.

c) La configuración de los objetivos, acciones e indicadores de los programas presupuestarios, resulta más bien en una aplicación más formal que real, dado que no consta un sistema posterior de efectivo de evaluación.

Consecuentemente, si no se evalúan adecuadamente los programas presupuestarios, la utilidad de esta fuente de información es escasa o nula.

Por todo lo anterior, efectuamos las siguientes *recomendaciones*:

- *Llevar a cabo un seguimiento, control y evaluación efectiva de los programas presupuestarios, de forma que sirvan para analizar la eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos presupuestarios.*

- *Contemplar la programación y evaluación de los programas presupuestarios de forma conjunta entre el Departamento de Economía y Hacienda con la Dirección General de Planificación, Coordinación, Innovación y Evaluación de Políticas Públicas, del Departamento de Presidencia e Igualdad.*

¹⁵ Principalmente a nivel de dirección general, servicio y OAAA.

¹⁶ Objetivos/Acciones/Indicadores.

Indicadores de liquidación presupuestaria

El siguiente cuadro, muestra la comparativa de un conjunto de indicadores relacionados con la liquidación presupuestaria de los gastos e ingresos para los ejercicios 2022 y 2023:

(en miles)

Indicador	2022	2023	% Variación
Gasto total	5.600.514	5.781.904	3
Gastos corrientes (cap. 1 a 4)	4.779.481	5.015.609	5
Gastos de funcionamiento (cap. 1,2 y 4)	4.735.802	4.973.473	5
Gastos de capital (cap. 6 y 7)	405.716	509.211	26
Gastos operaciones financieras (cap. 8 y 9)	415.317	257.084	-38
Ingreso total	5.916.577	5.925.483	0
Ingresos corrientes (cap. 1 a 5)	5.289.367	5.661.013	7
Ingresos tributarios (impuestos, tasas y contrib. especiales)	4.926.642	5.162.063	5
Porcentaje ingresos tributarios sobre gastos corrientes	103	103	0
Recaudación líquida tributaria*	4.979.457	5.104.566	3
Porcentaje recaudación líquida tributaria sobre el PIB	21,22	20,86	-2
Ingresos de capital (cap.6 y 7)	199.689	192.813	-3
Ingresos operaciones financieras (cap.8 y 9)	427.523	71.654	-83

* Se entiende por recaudación líquida los cobros en efectivo del ejercicio corriente y de cerrados más las formalizaciones y compensaciones menos las devoluciones.

De los datos anteriores destacamos los siguientes aspectos:

- En 2023, los gastos totales ascienden a 5.781,9 millones y se han incrementado un tres por ciento (181,39 millones) respecto a 2022.

- Atendiendo a su naturaleza, los gastos corrientes suponen el 87 por ciento del total y se han incrementado un cinco por ciento; los correspondientes a operaciones financieras representan el cuatro por ciento y han disminuido un 38 por ciento respecto a 2022 (debido principalmente que en el ejercicio 2023 no se han realizado amortizaciones anticipadas a diferencia del ejercicio anterior que se amortizaron anticipadamente préstamos por 146,5 millones). Por su parte, los gastos de capital representan el nueve por ciento restante y han aumentado en 103,49 millones, un 26 por ciento.

- Los ingresos de 2023, que ascienden a 5.925,48 millones, apenas han aumentado respecto a los de 2022 (8,9 millones).

Los ingresos que más se han incrementado, son los corrientes al haber aumentado en un siete por ciento (371,65 millones), principalmente por los ingresos tributarios que han aumentado en 235,42 millones, un cinco por ciento.

Por otro lado, los ingresos derivados de operaciones financieras han disminuido en 355,87 millones, un 83 por ciento, al haber concertado en 2022 únicamente préstamos con entidades financieras. No se emitió deuda pública a diferencia del ejercicio anterior.

- La recaudación tributaria líquida ascendió en 2023 a 5.104,56 millones, importe superior al de 2022 en un tres por ciento (125,11 millones).

Esta recaudación supone un 20,86 por ciento del PIB de Navarra, (estimado en 24.475 millones), porcentaje inferior al de 2022 en un dos por ciento.

5.2 SITUACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DE LA ACFN Y SUS OAAA A 31 DE DICIEMBRE DE 2023

En el cuadro siguiente se muestra la evolución de un conjunto de indicadores relacionados con la situación económico-financiera de la ACFN y sus OAAA en 2022 y 2023:

Indicadores	2022	2023	(en miles)
			% Variación 2023/2022
Saldo presupuestario no financiero	303.857	329.006	8
Resultado presupuestario ajustado	295.271	96.473	-67
Ahorro Bruto	553.565	687.540	24
Carga Financiera (cap. 3 y 9)	425.108	266.351	-37
Ahorro Neto	128.457	421.189	228
Deuda financiera *	2.867.732	2.695.268	-6
Porcentaje deuda sobre ingresos corrientes	54	48	-11
Remanente de tesorería para gastos generales	113.698	196.463	73
Avales constituidos (saldo vivo)	42.118	43.836	4
Compromisos de gastos presup. ejercicios futuros	3.889.519	3.720.465	-4

*A coste amortizado.

De la evolución anterior destacamos:

- El saldo presupuestario no financiero en 2023 si bien aumentó en un ocho por ciento, el incremento supuso 25,15 millones; cuantía no significativa respecto al gasto total. Sin embargo, el resultado presupuestario ajustado disminuyó un 67 por ciento (198,79 millones), debido principalmente a la variación neta de los pasivos financieros (los gastos por pasivos financieros superaron los ingresos por pasivos financieros), que en 2023 tuvo un valor negativo de 174,21 millones, frente al valor positivo de 24,76 millones del ejercicio 2022.

- El ahorro bruto de 2023 aumentó un 24 por ciento respecto al ejercicio anterior, debido a un incremento de los ingresos corrientes (un siete por ciento) superior al de los gastos corrientes (un cinco por ciento). La carga financiera disminuyó un 37 por ciento, lo que ha supuesto un aumento en el ahorro neto de 292,73 millones (un 228 por ciento).

- La deuda financiera refleja una disminución de 172,46 millones, lo que supone una variación negativa de un seis por ciento. Representa el 48 por ciento de los ingresos corrientes, frente al 54 por ciento del ejercicio anterior.

- El remanente de tesorería para gastos generales aumentó de forma significativa un 73 por ciento al incrementarse en 82,76 millones, fundamentalmente por la disminución en 31,27 millones de las obligaciones pendientes de pago al cierre del ejercicio, así como el aumento en los fondos líquidos en 58,26 millones.

- La evolución presupuestaria de la variación de la deuda en millones (deuda concertada menos deuda amortizada) para el periodo 2014-2023 es la siguiente:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Deuda concertada	492,58	446,94	579,70	498,01	208,06	214,46	648,37	149,44	406,19	50
Deuda amortizada	296,53	307,23	416,08	293,93	373,15	336,99	289,94	606,62	381,43	224,21
Variación deuda	196,05	139,71	163,62	204,08	-165,09	-122,53	358,43	-457,18	24,76	-174,21

En definitiva, la situación económico-financiera de la ACFN y sus OOAA, una vez llevado a cabo un proceso de recuperación que afectó a todas las administraciones públicas por la situación generada por la pandemia, sigue presentando mejoría en indicadores significativos.

- Por otro lado, los gastos presupuestarios comprometidos para ejercicios futuros ascienden a 3.720,46 millones, de los que el 78 por ciento corresponden a la carga financiera de la deuda. Respecto a los datos de 2022, estos gastos disminuyen un cuatro por ciento.

Su detalle por capítulo y año es el siguiente:

(en miles)

Capítulo	2024	2025	2026	Resto años	Total	% s/total
1 Gastos de personal	2.757	0	0	0	2.757	0
2 Gastos corrientes bienes y servicios	247.668	60.828	31.212	38.129	377.836	10
3 Gastos financieros	34.845	27.818	25.812	149.040	237.514	6
4 Transferencias corrientes	82.952	11.256	2.071	1.002	97.281	3
6 Inversiones reales	62.236	26.406	9.249	974	98.865	3
7 Transferencias de capital	140.536	71.400	12.802	10.216	234.954	6
8 Activos financieros	2.850	2.350	1.350	0	6.550	0
9 Pasivos financieros	234.529	261.340	213.760	1.955.080	2.664.708	72
Total gastos ejercicios futuros	808.373	461.397	296.256	2.154.440	3.720.465	100
<i>Porcentaje/año</i>	<i>22</i>	<i>12</i>	<i>8</i>	<i>58</i>	<i>100</i>	

Los gastos anteriores no incluyen las obligaciones actuariales del montepío de funcionarios, ni los gastos derivados de peajes en la sombra, ni los intereses estimados de los préstamos de interés variable.

Al respecto, destacamos que la memoria incluye información relacionada con los flujos de pago previsible derivados de los peajes en la sombra, que no se incluyen en los compromisos de gastos futuros por considerar que su cuantía es incierta. Son los siguientes:

(en miles)

Infraestructura	2024	2026	2026	Resto años	Total
Canal de Navarra 1ª fase	19.207	19.736	20.280	218.099	277.322
Canal de Navarra ampliación 1ª fase	14.157	17.309	17.742	393.268	442.476
Autovía del Camino	57.730	65.679	67.792	69.977	261.178
Autovía del Pirineo	21.207	25.936	26.802	431.251	505.096
Total	112.301	128.560	132.616	1.112.595	1.486.072

Fuente: Memoria cuentas anuales ACFN.

5.3 PRINCIPIOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

La crisis motivada por la COVID-19 dejó en suspenso el cumplimiento de las reglas fiscales de estabilidad, deuda y regla de gasto para los años 2020-2021. Posteriormente por Acuerdo del

Consejo de Ministros de 26 de julio de 2022 se aprobó el mantenimiento de la supresión de las reglas fiscales en el año 2023.

Según se informa en la memoria de las Cuentas Generales de 2023, la Comisión Coordinadora del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra ratificó el 2 de diciembre de 2022 el Acuerdo suscrito entre la Secretaría de Estado de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Función Pública y la Consejera de Economía y Hacienda, sobre las tasas de referencia de déficit y deuda pública. Son los siguientes:

- Déficit del 0,6 por ciento para 2023. Según la memoria de las Cuentas Generales de 2023, no existe déficit y el superávit asciende al 1,4 por ciento por lo que se estaría cumpliendo con lo acordado.
- Deuda pública del 14,5 por ciento del PIB para 2023. La deuda pública, según la memoria de las Cuentas Generales de 2023, asciende al 12 por ciento por lo que se estaría cumpliendo con lo acordado.
- En el caso de la regla de gasto, en el citado acuerdo, no se especificó nada al respecto, dado que quedó sin efecto con la suspensión aprobada por el Pleno del Congreso. En todo caso, la memoria de las Cuentas Generales de 2023 indica que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en mayo de 2024, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17 de la LOEPSF, se limita a calcular el gasto computable a efectos de esta regla, sin entrar a valorar el cumplimiento o incumplimiento de este objetivo, siendo para la Comunidad Foral de Navarra una tasa de variación del 5,9 por ciento.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Sector Administración Pública de la Comunidad Foral, delimitado en términos de contabilidad nacional (SEC 2010), estaba sujeto en 2023 solo al cumplimiento de las siguientes exigencias del principio de sostenibilidad financiera:

- Sostenibilidad de la deuda comercial: el indicador de periodo medio de pago a proveedores no debe superar el plazo máximo de pago que fija la normativa de morosidad regulado en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Con carácter general, ese plazo se fija en 30 días.

Al respecto, el Gobierno de Navarra publica mensualmente el valor del indicador sobre el periodo medio de pago del Sector Administración Pública. Los datos son los siguientes:

2023	Periodo medio de pago (días)
Enero	22,40
Febrero	24,82
Marzo	23,46
Abril	24,24
Mayo	26,14
Junio	22,87
Julio	28,34
Agosto	31,56
Septiembre	28,68
Octubre	29,17
Noviembre	25,37
Diciembre	24,11

Fuente: Gobierno de Navarra.

El Sector Administración Pública de la Comunidad Foral en 2023 cumplió con el principio de sostenibilidad de la deuda comercial no superando, en 11 de los 12 meses el plazo establecido en la normativa. Hemos constatado que no han existido retrasos significativos en pagos a proveedores que hayan originado gastos por intereses de demora.

- Prudencia financiera o conjunto de condiciones que deben cumplir las operaciones financieras para minimizar su riesgo y coste, que se materializa en:

a) Pasivos financieros o endeudamiento. El coste total máximo de las operaciones de endeudamiento, incluyendo comisiones y otros gastos, no podrá superar el coste de financiación del Estado al plazo medio de la operación, incrementado con unos determinados diferenciales, de acuerdo con la Resolución de 31 de julio de 2015 de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, y la de 4 de julio de 2017.

Hemos verificado que este requisito se cumple en las operaciones de endeudamiento que se han materializado en 2023.

b) Avales, reavales u otra clase de garantías públicas. Se establecen, de acuerdo con la Resolución de 9 de septiembre de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, dos límites para la concesión de avales a entidades no integrantes del perímetro de consolidación según SEC: por un lado, un límite global por el que, a 31 de diciembre, el importe total de avales y otras garantías concedidas más las autorizaciones previstas para el ejercicio siguiente no podrá superar el 1,5 por ciento del PIB de Navarra; por otro, un límite individual, por el cual un aval o garantía concedida no podrá superar los 25 millones o el 0,1 por ciento del PIB de Navarra.

A estos efectos, la Comunidad Foral presenta a 31 de diciembre de 2023 un volumen de avales y otras garantías cifrado en 100 millones concedidos a personas físicas y/o jurídicas distintas de las que integran el Sector Administración Pública definido según el SEC´2010. Por su parte, la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para 2024 estima unas previsiones de concesión de avales de 93 millones.

Por tanto, el importe de avales concedidos en 2023 y previstos para 2024, asciende a 193 millones, valor que representa el uno por ciento del PIB de Navarra; este porcentaje es inferior al límite del 1,5 por ciento que señala la legislación, por lo que se ha cumplido con esta norma.

Por otra parte, no consta que ningún tercero haya obtenido avales u otras garantías por importe individual superior a 25 millones o al 0,1 por ciento del PIB de Navarra.

c) Activos financieros. De acuerdo con la Resolución de 9 de septiembre citada y solo para las Comunidades Autónomas que incumplan el objetivo de deuda pública, éstas no podrán presentar una variación neta de activos financieros positiva al cierre del siguiente ejercicio presupuestario al del incumplimiento. Dado que Navarra cumplió este objetivo en 2022, esta obligación no es aplicable al ejercicio 2023.

En definitiva, el Sector Administración Pública de la Comunidad Foral en el ejercicio 2023 ha cumplido con los parámetros de referencia establecidos en la Comisión Coordinadora del Convenio y con las exigencias vigentes referidas al principio de sostenibilidad financiera.

No obstante, como hecho posterior, indicamos que la AIREF en su informe sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2024, de fecha 17 de julio de 2024, considera que en las CCAA (incluida la Comunidad Foral de Navarra) *“...persiste el riesgo de incumplimiento de la regla de gasto. Esta situación y las implicaciones que tiene sobre el cumplimiento de la recomendación por país y el deterioro a medio plazo de las cuentas públicas, aconsejan poner en marcha las medidas previstas en la LOEPSF”*.

5.4 GASTOS DE PERSONAL

Los gastos de personal en 2023 ascendieron a 1.734,28 millones y representan el 30 por ciento del total del gasto. El 42 por ciento corresponde al Departamento de Salud, el 32 por ciento al de Educación y el 16 por ciento al de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior.

Su distribución por artículos presupuestarios es el siguiente:

Artículo presupuestario	Obligac. Reconocidas	Obligac. Reconocidas	% Variación 2023/2022
	Netas 2022	Netas 2023	
Altos cargos	4.877	5.069	4
Personal eventual	3.538	3.535	-
Retribuciones del puesto	978.922	1.025.742	5
Retribuciones personales	158.226	166.883	5
Cuotas, prestaciones y gastos sociales	370.817	407.266	10
Retribuciones variables	84.574	99.399	18
Otras retribuciones	8.655	26.387	205
Total	1.609.608	1.734.281	8

Respecto a 2022, los gastos de personal aumentaron un ocho por ciento (124,67 millones). Los principales motivos de esta variación son los siguientes:

- El incremento salarial efectivo respecto a 2022 fue del 3,5 por ciento¹⁷, si bien la última subida del 0,5 se aplicó en el presupuesto de 2024, por lo que el presupuesto de 2023 recoge una subida del tres por ciento.
- Si desagregamos la información de las retribuciones del puesto, a nivel de concepto presupuestario, obtenemos la siguiente información:

Concepto presupuestario	ORN 2022	ORN 2023	Diferencia	% Variación
	Retribuciones del personal fijo	517.797	568.721	
Retribuciones del personal contratado plazas reservadas	48.475	49.797	1.322	3
Retribuciones del personal contratado para cubrir vacantes	134.385	127.521	-6.863	-5
Retribuciones del personal contratado temporal	181.408	174.115	-7.293	-4
Retribuciones del personal contratado para campañas	21.752	23.933	2.181	10
Retribuciones del personal contratado para sustituciones	75.105	81.654	6.549	9
	978.922	1.025.742	46.819	5

Se observa lo siguiente:

- Se ha producido un incremento del diez por ciento, en términos absolutos 50,92 millones en las retribuciones del personal fijo. El tres por ciento proviene del incremento salarial anteriormente citado, y el resto se explica por el aumento de personal fijo en 2023, al haber pasado de 15.725 empleados fijos en 2022 a 17.211 empleados fijos en 2023, derivado de los procesos de estabilización.

- Las retribuciones al personal contratado temporal han disminuido un cuatro por ciento, hecho que se explica con el aumento del personal fijo anteriormente citado.

¹⁷ Inicialmente la subida aprobada fue del 2,5 por ciento, a la que se sumaron otros dos incrementos: uno del 0,5 por ciento para compensar los efectos de la inflación en octubre de 2023, y otro 0,5 por ciento adicional por la subida del PIB que se regularizó en marzo de 2024.

- Por otra parte, las retribuciones al personal contratado para cubrir vacantes, concepto que el año pasado se había incrementado al imputarse en él el gasto en nuevas plazas de plantilla orgánica creadas en procesos de estabilización y todavía no cubiertas con personal fijo, ha disminuido un cinco por ciento al completarse su cobertura con el nuevo personal fijo.

- Sin embargo, el gasto total de personal contratado sólo ha disminuido un uno por ciento, ya que el resto de conceptos relativos al personal contratado (para plazas reservadas, para sustituciones y para campañas) ha aumentado un siete por ciento.

• El gasto en pensiones ordinarias de funcionarios se ha incrementado un ocho por ciento (8,85 millones), y se explica con la subida aprobada para los pensionistas en un 8,5 por ciento, así como en el descenso del número de pensionistas, tal y como se refleja en el siguiente cuadro:

Pensionistas	Número
Pensionistas en 2022	4.005
Bajas en 2023	243
Nuevos pensionistas en 2023	134
Total pensionistas en 2023	3.896

• Dentro de las retribuciones variables, se observa una subida de 1,57 millones en la Policía Foral, materializada principalmente en noviembre de 2023, fruto de la entrada en vigor del Decreto Foral 227/2023 por el que se aprueba el reglamento de jornadas, horarios y retribuciones de la Policía Foral de Navarra.

El gasto en complemento de productividad se ha incrementado en 9,85 millones, lo que supone un 46 por ciento de aumento respecto al año anterior.

Respondiendo a la petición parlamentaria, sobre la productividad en el SNS-O, de este incremento, corresponden al citado organismo autónomo, 9,02 millones con el siguiente detalle:

(en euros)

SNS-O	2022	2023	Diferencia	% Variación
Complemento de productividad	19.307.158	28.323.395	9.016.238	47

El principal motivo de este incremento es la mejora salarial de 400 euros concedida a los médicos, que se ha materializado en concepto de productividad a partir de la entrada en vigor de la Ley Foral 11/2023, de 29 de marzo¹⁸.

El desglose por conceptos de nómina proporciona la siguiente información:

Complemento de productividad SNS-O	2022	2023	Diferencia	% Variación
Conceptos de nómina mejora salarial 400 €	-	8.362.138	8.362.138	
Resto de conceptos de nómina	19.307.158	19.961.258	654.100	
Total	19.307.158	28.323.396	9.016.238	47%

Es decir, el 93 por ciento del incremento en el complemento de productividad en el SNS-O, se debe a la mejor salarial concedida, citada anteriormente.

• Las retribuciones al personal de ejercicios anteriores se han incrementado un 223 por ciento. El 89 por ciento de la subida corresponde a la Policía Foral y responde a los efectos de la aplicación del anteriormente citado Decreto Foral 227/2023, que incluye una regularización de retribuciones desde 2019.

¹⁸ Ley Foral 11/2023, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, reguladora del régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (BON nº 78 de 18 de abril de 2023).

Plantilla orgánica y oferta pública de empleo

La plantilla orgánica y la relación del personal fijo y eventual que desempeña cargos directivos de libre designación en la ACFN y en sus OOAA a 31 de diciembre de 2023, no se ha publicado a la fecha de emisión de este informe. Esta Cámara, tal y como viene reiterando en informes anteriores, destaca el retraso con el que se publica esta información.

No obstante, con la información que nos ha suministrado Función Pública, las plazas en la plantilla orgánica a 31 de diciembre de 2023 ascendían a 26.101, cifra superior a la de 2022 en 241 plazas. Su clasificación entre cubiertas y vacantes es la que sigue:

Plazas	Admón. Núcleo		Educación		SNS-O		Total	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Cubiertas	4.484	4.758	6.158	6.475	6.156	7.311	16.798	18.544
Vacantes	2.588	2.460	2.617	2.396	3.857	2.701	9.062	7.557
Total plazas	7.072	7.218	8.775	8.871	10.013	10.012	25.860	26.101

El 38 por ciento de las plazas corresponde al SNS-O, un 34 por ciento a Educación y el 28 por ciento restante a la Administración Núcleo. Del total de plazas, el 71 por ciento está cubierto y el 29 por ciento vacante. Destacamos la variación de estos porcentajes respecto al ejercicio anterior, que eran del 65 y 35 por ciento respectivamente.

La distribución de las plazas cubiertas por tipología en 2022 y 2023 es la siguiente:

Tipo de plaza cubierta	2022	2023	
Plazas no básicas	Personal eventual	148	154
	Jefaturas	1.543	1.561
Plazas básicas	15.107	16.829	
Total plazas cubiertas	16.798	18.544	

El total de plazas cubiertas en 2023 asciende a 18.544 cifra superior a la de 2022 en un diez por ciento (1.746 plazas). Sobre 2022, la variación más significativa se halla en las plazas básicas que aumentan un 11 por ciento (1.722 plazas).

Según consta en la memoria de las Cuentas Generales, en 2.546 plazas no se ejercen por sus titulares por varios motivos: excedencias, reservas por jefaturas, comisiones de servicios, servicios especiales por formación, perfeccionamiento o investigación, etc.

La situación y evolución de las plazas vacantes sobre el total de puestos se observa en el siguiente cuadro:

Concepto	2022	2023
Total plazas	25.860	26.101
Vacantes	9.062	7.557
% Vacantes sobre total puestos	35	29
Vacantes ocupadas	5.768	4.510
% Vacantes ocupadas sobre total vacantes	64	60

En 2023, el 29 por ciento del total de plazas estaban vacantes y dentro de éstas, el 60 por ciento estaban cubiertas, porcentajes inferiores a los de 2022.

Hemos verificado que los datos que sirven de base en el documento de la plantilla orgánica que debe publicarse y la información aportada al respecto en la memoria de las Cuentas Generales son coincidentes.

El Gobierno aprobó mediante 17 decretos forales modificaciones de plantilla para amortizar 61 plazas (27 de la Administración Núcleo, tres del Departamento de Educación y 31 del Departamento de Salud) y crear 247 (98 de la Administración Núcleo, 113 del Departamento de Educación y 36 del Departamento de Salud).

Además de estas modificaciones existe una variación neta de 55 plazas (147 nuevas y 92 que se eliminan), resultado de los cambios de estructura que se aprueban con el nuevo gobierno, resultante de las elecciones autonómicas. El detalle es el siguiente:

Concepto	Plazas
Plazas Plantilla Orgánica 2022	25.860
Creación de plazas mediante Decreto Foral y publicación en el BON	247
Creadas por el cambio de Gobierno	147
Amortización de plazas mediante Decreto Foral y publicación en el BON	-61
Anulación de plazas por el cambio de Gobierno	-92
Plazas plantilla Orgánica 2023	26.101

Hemos constatado que todas estas modificaciones se han incorporado al documento de la plantilla que debe publicarse.

Análisis de la tasa de reposición y estabilización

A lo largo de 2023 se han aprobado sucesivas Ofertas Públicas de Empleo (en adelante OPE) contemplando las siguientes plazas:

	Administración núcleo	Educación	Salud	Total
Tasa de reposición ordinaria	306	260	290	856
Tasa de reposición específica	601	267	281	1.149
Total	907	527	571	2.005

Como se observa, de las 2.005 plazas, 907 (45 por ciento) corresponden a la Administración Núcleo, 571 (28 por ciento) a Educación, y las 527 plazas restantes (26 por ciento) a Salud.

La normativa reguladora de la tasa de reposición se encuentra en el artículo 20 de la Ley 31/2022, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2023. En el mismo se regula el cálculo de la tasa de reposición como en años anteriores, en función de las altas y bajas de personal durante el ejercicio. No obstante, como novedad este año se ha introducido en este artículo, lo siguiente:

“Cada Administración podrá autorizar, con carácter extraordinario, una tasa específica que sea necesaria para dar cumplimiento del objetivo previsto en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, de que la temporalidad en el empleo público no supere el 8 por ciento de las plazas de naturaleza estructural en cada uno de sus ámbitos, siempre que venga justificado de acuerdo con el instrumento de planificación plurianual con que deberá contar”.

Por tanto, la regulación de este año ha dado lugar a la definición de una tasa de reposición ordinaria, y que se ha cuantificado en 856 puestos, tal y como se ha regulado en los decretos forales 307/2023, 305/2023 y 306/2023 para los tres ámbitos.

Además, se ha definido para cada ámbito una tasa de reposición específica, regulada en los decretos forales 308/2023, 303/2023 y 304/2023, incluyendo un total de 1.149 plazas.

- Hemos revisado si cumplen los requisitos exigidos legalmente para la inclusión de las plazas correspondientes a la tasa de reposición ordinaria y el resultado es correcto.

- En cuanto a la aplicación de la tasa de reposición específica, en el preámbulo de los decretos que aprueban las ofertas parciales de empleo relativas a esta tasa, se indica que la propuesta de los puestos se realiza después de un análisis de la plantilla y la pertinente negociación con la Mesa General de negociación del personal funcionario y estatutario de la ACFN. Además, todas ellas constan como vacantes en la Plantilla Orgánica (en adelante PO) y cuentan con suficiente dotación presupuestaria para su provisión.

En los decretos forales, se explica el proceso realizado para la definición de las plazas de la OPE de reposición específica. En los mismos se cifra una temporalidad del 40,35 por ciento que justifica la necesidad de aprobar dicha tasa específica. Para ello proponen incluir todas las plazas vacantes existentes en aquellos puestos que no dispongan de convocatorias recientes o que por su elevada representación en la plantilla se considere necesario consolidar en breve.

Destacamos el carácter potestativo de esta tasa que permite convocar las plazas que se consideren más necesarias, sin estar sometida la decisión al cumplimiento de requisitos expresamente tasados, como es en el caso de la tasa de reposición ordinaria.

De todo ello resulta una convocatoria de 584 plazas en Administración Núcleo, 267 en Salud y 281 en Educación, que hacen 1.132 plazas. En un informe complementario posterior se aumenta el número de plazas de la Administración Núcleo hasta 601, lo que supone un total de 1.149 plazas.

El estado de las OPE del ejercicio y de los ejercicios anteriores, se resume en los siguientes cuadros:

Administración Núcleo	Plazas pendientes convocar en 2022	Plazas ofertadas en 2023	Plazas convocadas pendientes de resolución en 2023	Plazas pasadas a OPE estabiliza- ción en 2022	Plazas pendientes de convocar en 2023
2021 OPE Estabilización 2017 10%	10	0	0	7	3
Educación Estabilización 2018	10	0	0	8	2
Reposición 2021	76	0	35	0	41
Reposición 2022	254	0	125	0	129
Reposición ordinaria 2023	0	306	40	0	266
Reposición específica 2023	0	601	0	0	601
Total	350	907	200	15	1.042

Salud	Plazas pendientes convocar en 2022	Plazas ofertadas en 2023	Plazas convocadas pendientes de resolución en 2023	Plazas pendientes de convocar en 2023
OPES hasta 2019	0	0	107	0
OPES hasta 2022	888	0	634	254
OPE estabilización 2022	0	0	1.100	0
OPE 2023	0	527	39	488
Total	888	527	1.880	742

Educación	Plazas pendientes con- vocar en 2022	Plazas ofertadas en 2023	Plazas convocadas pendientes de resolución en 2023	Plazas Pendiente convocar en 2023
OPE reposición 2022	253	0	160	93
OPE reposición ordinaria 2023	0	290	0	290
OPE reposición específica 2023	0	281	0	281
Total	253	571	160	664

Destacamos que los datos de las OPE son objeto de continua actualización, según la fecha de obtención de los datos. Los datos reflejados en estos cuadros, se refieren a 31 de diciembre de 2023, obtenidos durante la ejecución del trabajo de campo de la fiscalización.

A continuación, vamos a analizar la comparación de los puestos ofertados con las vacantes existentes en la plantilla orgánica. Los datos son los siguientes:

Plazas	Número
Plazas Plantilla Orgánica	26.101
Plazas Administración Justicia	586
Plazas Plantilla Orgánica sin Justicia*	25.515
Plazas no vacantes	18.196
Plazas vacantes	7.319

*La capacidad de reducir la temporalidad de estas plazas no la ostenta la ACFN, sino el Ministerio de Justicia.

El estado de las plazas ofertadas sin convocar y de plazas convocadas sin finalizar, partiendo de la información de SAP-RRHH, se refleja en el siguiente cuadro:

ACFN	En proceso según SAP-RRHH
Administración Núcleo	2.704
Salud	1.786
Educación	1.065
Total	5.555

Es decir, el 76 por ciento de las plazas vacantes en plantilla, están en alguno de los procesos citados anteriormente, lo que significa que, con estos datos que el 24 por ciento restante (1.782 plazas) serían susceptibles de incorporarlas en futuras OPEs. Esta información pone de manifiesto que la ACFN está tomando las medidas oportunas para la obligada reducción de la temporalidad, en cuanto a los puestos definidos en plantilla orgánica.

Análisis del personal fijo y temporal de la ACFN

Hemos analizado el número de altas y bajas de personal fijo en el periodo 2019-2023, sin tener en cuenta las reservas de puesto (dado que no son bajas definitivas de la administración), y los resultados son los siguientes:

	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Altas:	381	616	388	892	1.292	3.569
Educación	303	501	110	578	756	2.248
Salud	34	44	141	243	297	759
Admón. Núcleo	44	71	137	71	239	562
Bajas:	753	620	658	684	669	3.384
Educación	380	246	322	243	330	1.521
Salud	215	233	200	244	173	1.065
Admón. Núcleo	158	141	136	197	166	798
Variación neta (altas – bajas)	-372	-4	-270	208	623	185

Se observa una variación neta positiva en el periodo 2019-2023 de 185 personas, frente a una variación neta negativa de 972 en el periodo 2018-2022. En 2022 es el primer ejercicio en el que las altas superan las bajas y se incrementa de forma significativa en 2023. No obstante, llamamos la atención sobre la información que hemos reflejado en el apartado 5.1 Presupuestos generales de Navarra, de este apéndice, en cuanto a la evolución de los gastos de personal y la entrada en vigor de las reglas fiscales a partir de 2025.

Asimismo, hemos obtenido el personal fijo y temporal que se encontraba trabajando a 31 de diciembre en el periodo 2019-2023 con el fin de calcular un índice de temporalidad¹⁹ en dichas fechas en el conjunto de la ACFN con los siguientes resultados:

	2019	2020	2021	2022	2023
Personal efectivo	29.943	31.731	32.125	31.865	32.537
Personal fijo	15.062	14.673	14.953	15.725	17.211
Personal temporal	14.881	17.058	17.172	16.140	15.326
% personal fijo/personal efectivo	50	46	47	49	53
% personal temporal/personal efectivo	50	54	53	51	47

Como se observa, el índice de personal fijo en 2023, refleja un incremento respecto a los ejercicios anteriores, en lógico detrimento del índice de temporalidad. Asimismo, es necesario indicar que los valores en los ejercicios 2020 y 2021, podrían estar influenciados por el efecto de las contrataciones temporales motivadas por la COVID-19.

En relación a la información anterior, la clasificación del personal por ámbito de la ACFN que se encontraba trabajando al 31 de diciembre, pero acotada al periodo 2021-2023 es la siguiente:

	Personal fijo			Personal temporal			Total personal			% Personal temporal		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Núcleo	4.394	4.332	4.454	2.230	2.240	2.237	6.624	6.572	6.691	34	34	33
Educación	5.662	5.934	6.251	6.052	6.028	6.178	11.714	11.962	12.429	52	50	50
SNS-O	4.897	5.459	6.506	8.890	7.872	6.911	13.787	13.331	13.417	64	59	52
	14.953	15.725	17.211	17.172	16.140	15.326	32.125	31.865	32.537	53	51	47

Se observa una progresiva disminución desde el ejercicio 2021. El índice de temporalidad prácticamente se mantiene respecto a 2021 en la Administración Núcleo y disminuye en Educación y el SNS-O, siendo en éste último donde se observa la mayor disminución.

¹⁹ Esta temporalidad incluye la derivada de necesidades permanentes y coyunturales.

Sobre la información del cuadro anterior, (eliminando el personal de justicia, dado que la actuación sobre estas plazas le corresponde al Ministerio de Justicia), incluimos la información sobre el tipo de plazas en la que están trabajando esas personas, según sean de plantilla o fuera de plantilla.

Personas	Fijo	Temporal	Total	% fijo	% temporal
Plazas en Plantilla orgánica	16.231	7.496	23.130	70	30
Plazas fuera de la Plantilla orgánica	655	7.568	8.820	7	93
Total	16.886	15.064	31.950	53	47

Es decir, hay 31.950 personas trabajando a 31 de diciembre de 2023; un 53 por ciento de ellas como personal fijo y un 47 por ciento con contrato temporal. Si analizamos por tipo de plaza, en plantilla el porcentaje de temporalidad es del 30 por ciento, mientras que, en plazas de fuera de plantilla, los temporales suponen un 93 por ciento del personal. Lo relevante de este análisis se concentran en los siguientes aspectos:

- 8.820 personas, es decir el 27,6 por ciento están trabajando en plazas fuera de plantilla.
- De estas personas, 4.051 personas, es decir el 46 por ciento se corresponden con plazas docentes y 1.387 personas corresponden, es decir el 16 por ciento al SNS-O.

Sobre la contratación temporal de las áreas de salud y educación, es necesario contextualizar que resulta fundamental para atender las necesidades del sistema educativo y sanitario. El dinamismo propio del funcionamiento del sistema educativo, así como las distintas situaciones de obligada sustitución de personal, tanto en el ámbito educativo como sanitario, implica la variabilidad de una parte significativa de las necesidades de personal.

Por otro lado, hemos analizado la edad del personal fijo en el periodo 2019-2023 y los datos obtenidos a 31 de diciembre de cada año son:

	2019		2020		2021		2022		2023	
	Personas	% s/ total	Personas	% s/total						
Menores 30 años	280	2	256	2	315	2	459	3	437	3
Entre 31 y 40 años	1.955	13	1.795	12	1.874	13	2.175	14	2.690	16
Entre 41 y 50 años	5.096	34	4.877	33	4.935	33	5.168	33	5.600	33
Entre 51 y 55 años	3.299	22	3.214	22	3.125	21	3.107	20	3.278	19
Mayores 55 años	4.432	29	4.538	31	4.704	31	4.816	31	5.206	30
Total personal fijo	15.064	100	14.680	100	14.953	100	15.725	100	17.211	
Edad media	50	-	50		50		50		49	

Destacamos que las personas con edad superior a 55 años suponen en torno al 30 por ciento en el periodo analizado y es el primer ejercicio en el que existe una ligera disminución respecto al ejercicio anterior. Asimismo, aquellas con edad superior a 60 años siguen suponiendo el 13 por ciento, igual que en el ejercicio anterior.

En definitiva, la ACFN debe seguir adoptando las medidas necesarias para cubrir las vacantes existentes, reduciendo en lo posible la temporalidad del empleo público en plazas estructurales y el envejecimiento de la plantilla.

Verificaciones del gasto de personal

Hemos analizado si el gasto reflejado en la aplicación SAP RRHH, de la cual se obtienen las nóminas, se corresponde con el registrado en SAPGE'21 y en el presupuesto, constatando que los gastos de todos los conceptos retributivos que componen la nómina son coincidentes y están correctamente contabilizados.

Además, hemos revisado una muestra de conceptos retributivos de la nómina devengada en todo el año 2023 del personal de la ACFN y sus OOAA sin incluir al personal que pertenece al régimen de pasivos

En concreto, hemos analizado 31 conceptos de nómina²⁰ contenidos en un total de 1.154.371 registros, correspondientes a 33.507 personas, por un importe total de 713.535 millones; este importe supone el 49,95 por ciento del total de la nómina devengada en el año por estos conceptos del personal de la ACFN.

De las pruebas realizadas, hemos detectado diferencias no significativas, que han sido notificadas a Función Pública y posteriormente corregidas en las nóminas de los empleados afectados. El resultado final, es que el personal analizado ha percibido adecuadamente todos los conceptos retributivos revisados de acuerdo a lo establecido en la plantilla.

Ausencias del personal

El análisis que hemos realizado en este apartado está basado en las siguientes premisas:

- Los datos del personal se refieren a personal equivalente: horas teóricas del personal que ha prestado sus servicios en la ACFN, considerando la duración de su contrato entre una jornada de 1.790²¹ horas anuales.
- Se ha contrastado la información entre Tableau (plataforma de análisis de resultados que permite realizar explotaciones masivas de datos), y SAP Recursos Humanos (en adelante SAPRRHH).
- En el análisis, únicamente se ha tenido en cuenta la ausencia de personal por motivos de salud (accidente de trabajo/enfermedad profesional e incapacidad laboral) y otras causas²². No se ha tenido en cuenta la ausencia del personal por vacaciones/asuntos propios, dado que este tipo de ausencias del personal docente y de justicia no se registran en SAPRRHH, por lo que el tratamiento de la información no hubiera sido homogéneo, y distorsionado la información.

En el siguiente cuadro, reflejamos los datos de ocupación, ausencia y la tasa de ausencia en 2023:

Estamento	Ocupación	Ausencia			Tasa Inc/Enf.	Tasa otros	Tasa Ausencia
		Inc//Enf. Prof.	Otros	Total Ausencia			
Eventuales	147,04	2,02	0,63	2,65	1,37	0,43	1,8
Administración	7.413,89	468,41	176,86	645,27	6,32	2,39	8,7
Sanitarios	10.243,09	659,11	356,34	1.015,45	6,43	3,48	9,91
Docentes	10.057,13	498,65	275,45	774,1	4,96	2,74	7,7
Policías	1.108,73	71,57	55,21	126,78	6,46	4,98	11,43
Bomberos	543,93	19,05	7,72	26,77	3,5	1,42	4,92
Justicia	612,78	31,39	17,55	48,94	5,12	2,86	7,99
Total	30.126,59	1.750,20	889,76	2.639,96	5,81	2,95	8,76

La ausencia del personal en 2023, fue de 2.639,96 personas equivalentes. El 66,3 por ciento (1.750,2 personas) se debe a causas médicas y el 33,7 por ciento (889,76 personas) a otros motivos. Resulta una tasa de ausencia de personal total del 8,76 por ciento, es decir, en 2023 faltaron al trabajo 8,76 personas de cada 100 personas contratadas (fijas o temporales). La tasa se desglosa en 5,81 por motivos sanitarios, y el resto, 2,95 por otras causas.

²⁰ Los principales conceptos revisados son: sueldo base, nivel, destino, riesgo, turnicidad, puesto de trabajo, puesto directivo, directivo docente, específico docente, específico SNS-O, exclusividad, incompatibilidad, prolongación jornada y especial riesgo. Asimismo, se han analizado el grado, antigüedad y varios conceptos asociados al salario base.

²¹ 1.592 horas más 198 horas de vacaciones y asuntos propios.

²² Maternidad/paternidad, otras ausencias, permiso no retribuido, motivos familiares, libranza por guardia/pruebas físicas, licencia por matrimonio, permiso reparto empleo, permiso sindical.

Por estamentos, el colectivo de Policías es el que presenta mayor tasa de ausencia, tanto por causas sanitarias, como en resto de causas. Por otra parte, la menor tasa de ausencia la presentan los eventuales y los bomberos.

Para contextualizar los datos obtenidos en 2023, hemos analizado los datos en el periodo 2018-2023 y en el siguiente cuadro, reflejamos la variación que ha existido entre 2018 y 2023:

	2018	2023	% variación 2023/2018
Ocupación	26.036,93	30.126,59	15,71
Ausencia por incapacidad/ enfermedad profesional	1.359,23	1.750,20	28,76
Ausencia por otras causas	705,12	889,76	26,19
Tasa de ausencia total	7,93%	8,76%	10,47
Tasa de ausencia por incapacidad/enfermedad profesional	5,22%	5,81%	11,30
Tasa de ausencia por otras causas	2,71	2,95	8,86

De este análisis se concluye lo siguiente:

- Las personas equivalentes empleadas han aumentado un 15,71 por ciento en el periodo 2018-2023. Los estamentos que mayor incremento de empleados presentan son los docentes y los eventuales.
- La ausencia de personal se ha incrementado de 2018 a 2023, un 28,76 por ciento, debido a causas médicas y un 26,19 por ciento, debido a otras causas.
- En 2018 faltaban al trabajo el 7,93 por ciento de las personas empleadas, mientras que en 2023 han faltado el 8,76 por ciento, lo que ha supuesto un aumento del 10,47 por ciento, desglosado en un 11,30 por ciento por causas médicas y un 8,86 por ciento por otras causas.

5.5 CONTRATACIÓN PÚBLICA

Revisión de expedientes de contratación

La revisión de los expedientes de contratación en la fiscalización de estas Cuentas Generales, se ha realizado seleccionando una muestra mayor de contratos, y delimitando el alcance a determinadas cuestiones que hemos considerado especialmente relevantes en el proceso de adjudicación. Son las siguientes:

Nº Licitadores (nivel de competencia)
Ponderación de los criterios de adjudicación (fórmulas + juicio de valor)
Proporcionalidad de la fórmula económica
Motivación en la valoración técnica de las ofertas
Criterio definitivo en la adjudicación en los contratos
% Baja en la adjudicación
Criterios sociales y medioambientales + Condiciones Especiales de Ejecución
<ul style="list-style-type: none"> • Inclusión • Relación con el objeto del contrato • Seguimiento y comprobación

No forman parte del alcance del trabajo los contratos de concesión de obras y de servicios públicos, ni tampoco la fase de ejecución contractual. Los expedientes que han sido revisados y han formado parte de la muestra seleccionada están referenciados en el Apéndice 7 del informe, e indicamos lo siguiente:

- En el contrato de obra se ha seleccionado una muestra de 23 contratos, de los que, en dos de ellos, existen dos lotes respectivamente. Por lo que a efectos de nuestra revisión hemos considerado una muestra de 25 contratos.

• En el contrato de suministro, se ha seleccionado una muestra de 11 contratos, de los que, en cinco de ellos no hay lotes y en el resto de ellos, existen lotes. Por lo que a efectos de nuestra revisión hemos considerado una muestra de 31 contratos.

• En el contrato de servicios, se ha seleccionado una muestra de 13 contratos, de los que, en siete de ellos no hay lotes y en el resto de ellos, existen lotes. Por lo que a efectos de nuestra revisión hemos considerado una muestra de 26 contratos.

Los resultados se reflejan en los siguientes cuadros:

Nº de licitadores	Obra		Suministro		Servicio	
	Nº de contratos	%	Nº de contratos	%	Nº de contratos	%
0	-	-	2	6	-	-
1	4	16	16	52	13	50
2	5	20	10	32	4	15
3	4	16	3	10	6	23
4	5	20	-	-	-	-
De 5 a 7	7	28			2	8
16					1	4
Total	25	100	31	100	26	100

Ponderación fórmulas objetivas	Obra		Suministro		Servicio	
	Nº de contratos	%	Nº de contratos	%	Nº de contratos	%
30					3	12
40					3	12
50	7	28	1	3	3	12
53			1	3		
60	6	24				
70	4	16				
75			1	3		
76					2	8
80	1	4				
85						
86					2	8
89					2	8
90			2	6	1	4
100	7	28	25	81	10	38
Total	25	100	31	100	26	100

Fórmula lineal y proporcional	Obra		Suministro		Servicio	
	Nº de contratos	%	Nº de contratos	%	Nº de contratos	%
Proporcional	22	88%	28	90%	23	88
No proporcional	3	12%	2	7%	3	12
No existe fórmula económica			1	3%		
Total	25	100%	31	100%	26	100

Motivación valoración técnica	Obra		Suministro		Servicio	
	Nº de contratos	%	Nº de contratos	%	Nº de contratos	%
No suficientemente motivado	11	44			6	23
Motivado	4	16	2	6	1	4
No se aplica por haber un único licitador	10	40	18	58	19	73
Se aplican fórmulas objetivas			9	29		
Desierto			2	6		
Total	25	100	31	100	26	100

Criterio determinante en la adjudicación	Obra		Suministro		Servicio	
	Nº de contratos	%	Nº de contratos	%	Nº de contratos	%
Oferta técnica	12	48	7	23	6	23
Oferta económica	8	32	4	13	4	15
No se aplica por haber un único licitador	4	16	18	58	16	62
No existe un criterio determinante	1	4				
Desierto			2	6		
Total	25	100	31	100	26	100

Baja	Obra	Suministro	Servicio
Rango	0%-20%	0%-26,18%	0%-19,75%
Promedio	9%	4%	7%

Criterios	Obra		Suministro		Servicio	
	Nº de contratos	Relación con el objeto	Nº de contratos	Relación con el objeto	Nº de contratos	Relación con el objeto
Sociales	21	100%	10	100%	12	100%
Medioambientales	5	100%	1	100%	1	100%

Condiciones especiales de ejecución	Obra	Suministro	Servicio
Inclusión	24	31	26
Vinculación con el objeto del contrato	19	6	3
Seguimiento y control*			
• Consta seguimiento y control	15	6	5
• No consta seguimiento y control		13	13
• No se aplica temporalmente al estar el contrato en ejecución	8	10	5
Total contratos	25	31	26

*Dos contratos de suministro y dos de servicios han quedado desiertos.

Las principales conclusiones que obtenemos de la revisión realizada, son las siguientes:

- En relación con el nivel de concurrencia efectiva, es significativo en los contratos de suministro y servicio, la gran diversificación en lotes y la escasa concurrencia que generan.
- Únicamente se ha observado en los contratos de servicio que en un 24 por ciento de los mismos, no se acredita la exigencia legal de que al menos el 50 por ciento de los criterios de adjudicación se efectúe mediante la aplicación de fórmulas objetivas.
- En un diez por ciento de promedio de los contratos, no se aplican fórmulas para la oferta económica que respondan a un criterio lineal y proporcional.

Sobre esta cuestión, es cierto que la normativa de contratación no impone legalmente la utilización de una fórmula determinada, si bien es razonable evitar que las fórmulas elegidas, no sean proporcionales o generen curvas o atenuaciones entre las ofertas que distorsionen de forma significativa la relación entre las bajas económicas y la puntuación obtenida. No obstante, como hecho posterior, indicamos que, en marzo de 2024, el Tribunal Supremo ha emitido una sentencia sobre esta cuestión, planteando la posibilidad de utilizar fórmulas alternativas que pueden ser válidas²³.

²³ Párrafo modificado por la alegación segunda de la Secretaría General Técnica del Departamento de Economía y Hacienda

Asimismo, en dos de los 25 contratos de obra, la fórmula asigna puntos, aunque no haya rebaja en el precio.

- Destacamos que, los criterios cualitativos sometidos juicio de valor establecidos en los pliegos, adolecen de la suficiente concreción y ponderación que permita facilitar la elaboración del informe justificativo de las puntuaciones asignadas.

Esta deficiencia, principalmente en los contratos de obra, se manifiesta, posteriormente en lo que a nuestro juicio supone una insuficiente motivación de la valoración de la oferta técnica sometida a juicio de valor, dado que en términos generales se aprecia un carácter descriptivo y no comparativo ni homogéneo entre las distintas ofertas.

No obstante, debe tenerse en cuenta que existe un porcentaje significativo en los que no se aplica, al haber un único licitador. Si de la muestra revisada, se excluyese del análisis esta situación, los porcentajes aumentarían de forma significativa.

- El criterio determinante en la adjudicación de los contratos, si se eliminan las situaciones en las que ha existido un único licitador o se han declarado desiertos los contratos, ha sido la siguiente por tipo de contrato:

Contrato	Obra	Suministro	Servicio
Oferta técnica	60%	64%	60%
Oferta económica	40%	36%	40%

Indicamos que hemos considerado criterio determinante en la adjudicación, no la ponderación inicialmente prevista en los pliegos, sino el factor determinante en cada contrato, una vez evaluadas las ofertas de los licitadores. Si se hace un promedio de los resultados analizados, la oferta técnica ha resultado ser determinante en un 61 por ciento de los contratos y la oferta económica en un 39 por ciento.

No obstante, indicamos que, en el caso de los cinco contratos de obra de la Dirección General de Obras e Infraestructuras, que hemos revisado (entre los que se incluye el contrato “Duplicación del túnel de Belate y que desarrollamos en el Apéndice 6) todas o prácticamente todas las ofertas económicas que presentan los licitadores presentan la misma baja y además, coincidente con la baja máxima establecida en los pliegos. Esto provoca que todos los licitadores tengan la máxima puntuación, y por lo tanto, la valoración de la oferta económica es irrelevante en la adjudicación, siendo el criterio determinante la valoración sometida a juicio de valor.

Por otro lado, de estos cinco contratos revisados, consta la publicación de tres reparos por la intervención delegada; esta situación no se ha dado en el resto de contratos fiscalizados.

En cualquier caso, existe un número significativo de contratos en los que hemos constatado que no se le asigna puntuación al existir un único licitador. Si bien la suficiente valoración de las ofertas técnicas opera cuando existe concurrencia, sería deseable que, a pesar de existir ausencia de concurrencia, se informase con un poco más de detalle la valoración emitida.

- La baja media de los contratos ha sido de un siete por ciento. No obstante, debe tenerse en cuenta que las modificaciones de contratos permitida en la normativa de contratación, suelen afectar más al contrato de obra que a los contratos de suministro y servicios. Por lo tanto, si se quiere evaluar el ahorro definitivo de la contratación, debe esperarse a la liquidación final de los contratos, y contrastar el coste final con al ahorro inicialmente aceptado en la oferta como baja de adjudicación.

- Para los contratos con criterios sociales y medioambientales como criterio de adjudicación, se cumple de forma razonable la vinculación con el objeto del contrato.

- A excepción de un contrato de obras, en todos los contratos de suministro y servicios, se ha cumplido con la obligatoriedad legal de incluir condiciones especiales de ejecución en los contratos. No obstante, en relación con la vinculación exigida legalmente con el objeto del contrato, en promedio sólo se cumple en el 35 por ciento de los contratos.

Llamamos la atención que en un 32 por ciento de promedio en los contratos de suministro y servicios, no consta el seguimiento y control exigido legalmente de las citadas condiciones.

Por todo lo anterior, efectuamos las siguientes *recomendaciones*:

- *Aplicar en todos los contratos en los que haya una pluralidad de criterios de adjudicación un mínimo de un 50 por ciento mediante la aplicación de fórmulas objetivas, a excepción de los contratos cuyas prestaciones tengan carácter artístico o intelectual, en cuyo caso el mínimo será del 20 por ciento*²⁴.
- *Evitar aplicar fórmulas que asignan puntuaciones cuando las ofertas no presenten rebaja en el precio.*
- *Definir en los pliegos los criterios cualitativos de adjudicación con la suficiente desagregación de forma que permita a las Mesas de Contratación disponer de unos parámetros lo suficientemente objetivos para su valoración. Asimismo, las valoraciones sometidas a juicio de valor deben motivarse de forma suficiente, de forma que acredite lo más objetivamente posible, las puntuaciones asignadas en relación con las ofertas presentadas.*
- *Elegir fórmulas que, con independencia de su configuración, guarden la debida proporcionalidad entre las ofertas presentadas y las puntuaciones asignadas.*
- *Evitar incluir condiciones especiales de ejecución que no tengan vinculación con el objeto de cada contrato, o considerar como condiciones especiales la referencia a determinadas disposiciones, que son de obligado cumplimiento por mandato legal.*

Cumplimiento del artículo 36 LFC en los contratos de la ACFN.

En relación a la petición parlamentaria que se ha indicado en el párrafo II del informe, hemos llevado a cabo una fiscalización sobre el cumplimiento del artículo 36 de la LFC, en los contratos de la ACFN.

El contrato reservado por motivos sociales, es una figura legal expresamente recogida en la legislación de contratos mediante la cual se establece que, en el procedimiento de adjudicación de un contrato público, únicamente podrá participar determinada tipología de empresas. En el caso de la LFC, son los Centros Especiales de Empleo sin ánimo de lucro o Centros Especiales de Empleo de Iniciativa social, Empresas de Inserción o a entidades sin ánimo de lucro, promotoras al 100 por cien de Empresas de Inserción, que hubieran sido calificadas con anterioridad como Centro de Inserción Socio-laboral

De este modo, en el momento en el que se califica un contrato como reservado excluye a otro tipo de entidades que no sean las descritas y garantiza un efecto y un beneficio inmediato, pues al recaer la adjudicación en las citadas entidades se promueve de forma directa el empleo de las personas con discapacidad, en exclusión y en riesgo de exclusión. A tal efecto, en el artículo 36.4 se ha establecido como una figura preceptiva y con mínimos fijados legalmente; se debe reservar como mínimo “...un seis por ciento del importe de los contratos adjudicados en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior”.

Las verificaciones que hemos llevado a cabo para su revisión han sido las siguientes:

- Exportar la información del Portal de Contratación de Navarra (en adelante el Portal) y comprobar los anuncios de adjudicación del ejercicio anterior.
- Circularizar a todas las Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos, así como a la CPEN, solicitando la siguiente información:
 - Relación de licitaciones en los que se haya establecido la reserva de contratación establecida en el artículo 36 de la Ley Foral de Contratos.
 - Relación de licitaciones, en los que se hayan establecido las posibles alternativas previstas en el artículo 36.5 de la LFC.
 - Cumplimiento de las obligaciones de publicidad establecidas en el artículo 36.5 apartado primero y 36.10 de la LFC, así como documentación de su cumplimiento.

²⁴ Párrafo modificado por la alegación primera de la Secretaría General del Departamento de Economía y Hacienda

Es necesario precisar que, para la extracción de datos del Portal, se ha tenido que hacer frente a numerosas limitaciones que han condicionado nuestro trabajo. Han sido principalmente los siguientes:

a) La información recogida en el Portal, no es totalmente fiable. El anuncio de licitación en el Portal es necesario para llevar a cabo la mayor parte de los procedimientos de adjudicación, pero una vez que se adjudica por el órgano de contratación, en muchas ocasiones no se publica el anuncio de adjudicación, tal y como pondremos de manifiesto en nuestro próximo informe de la “Análisis de riesgos en la contratación pública en la ACFN (2019-2023)”.

b) En el caso de los acuerdos marco, se aprueba un valor estimado para un periodo máximo de cuatro ejercicios presupuestarios y se hace una selección de las empresas a las que posteriormente se les irán adjudicando sucesivos contratos. Los posteriores contratos basados en los citados acuerdo marco se van adjudicando a los empresarios seleccionados, conforme van surgiendo las necesidades. Es decir, el valor estimado de este proceso de contratación el año que se aprueba no se puede elegir como importe de adjudicación sobre el que aplicar el mínimo del seis por ciento establecido en la LFC.

c) En el campo del importe del IVA, hemos tenido que depurar los datos introducidos en el Portal, ya que no son homogéneos, es decir en unos casos figuran con IVA incluido, en otros sin IVA y no hemos podido llegar a cifras coherentes por el tipo de IVA aplicable²⁵ en toda la información sobre los anuncios de adjudicación publicados. En estos casos, hemos tenido que aceptar el importe del Portal, asumiendo este error.

Además de las limitaciones citadas anteriormente, destacamos las siguientes cuestiones relevantes sobre este precepto legal:

a) El dato del importe de los contratos adjudicados en un año es bastante variable. Un año puede haber pocas o muchas licitaciones que resulten de importes muy elevados y otro año las licitaciones resulten de importes no tan elevados. Dicho de otro modo, es una magnitud que no es necesariamente estable en el tiempo.

b) La duración máxima de los contratos de suministros y servicios, con carácter general es de cinco años incluidas todas sus prórrogas. Esta situación genera una duda razonable, y es si debe computar en cada ejercicio siguiente el importe de los contratos prorrogados como importes de adjudicación. Si no es así, debe destacarse que la referencia “*contratos adjudicados en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior*” computaría únicamente en un único ejercicio, lo que necesariamente rebajaría esta magnitud durante los cuatro ejercicios siguientes.

c) Por otro lado, el contrato de menor cuantía²⁶, no deja de ser un contrato que se adjudica mediante un procedimiento de adjudicación, en concreto el régimen especial para contratos de menor cuantía. En sentido estricto la totalidad de la facturación que supone este tipo de contratación debiera computar, porque responde a contratos adjudicados. Sin perjuicio de la duda que genera, hemos tenido en cuenta la información sobre la citada contratación.

Para intentar contextualizar las debilidades que ponemos de manifiesto, y por intentar analizar esta cuestión desde otra óptica, hemos considerado, además, efectuar la comparativa entre importes de gasto, al considerarlo como un parámetro, en principio, más estable en un horizonte temporal.

Por lo expuesto, hemos analizado el porcentaje del artículo 36 desde dos puntos de vista:

- La ejecución presupuestaria del ejercicio 2022 para los capítulos 2 y 6 por departamentos, extraído de SAPGE21. Indicamos que, en estos datos, se encuentran todos los contratos de menor cuantía.

- Importe de adjudicación de los contratos publicados en el Portal en 2022.

- Para el caso de las empresas públicas, hemos tomado como referencia únicamente el importe adjudicado en el Portal en 2022, ya que estas empresas no se rigen por la normativa contable

²⁵ Tipo general del 21% y reducidos al 10% y 4%, o incluso el 0% si son operaciones exentas.

²⁶ En contratos de suministros y servicios: valor estimado inferior a 15.000 euros (IVA excluido) y en contratos de obra: valor estimado inferior a 40.000 euros (IVA excluido).

pública para la rendición de cuentas y por tanto, no es posible trasladar sus gastos e inversiones en términos de ejecución presupuestaria.

Una vez recibida la información de la CPEN y de diez de los departamentos y un organismo autónomo (ISPLN) de los 13 departamentos que han contestado al requerimiento de información, y de nuestras comprobaciones, reflejamos en los siguientes cuadros, los resultados obtenidos:

Departamentos ACFN	Licitaciones reservadas	Contratos menores	Alternativa	Publicación del listado e importe
Vivienda, juventud y políticas migratorias	NO	SI	NO	NO
Universidad, Innovación y T.D.	NO	NO	NO	NO
ISPLN	NO	SI	NO	NO
Industria, transición ecológica y digital	NO	SI	NO	NO
Economía y Hacienda	SI	SI	NO	NO
Educación	SI	SI	NO	NO
Interior, Función Pública y Justicia	SI	SI	NO	NO
Presidencia e Igualdad	SI	SI	NO	NO
Derechos sociales	SI	SI	SI	NO
Cohesión territorial	NO	SI	NO	NO
Desarrollo Rural	NO	SI	NO	NO
CPEN	Licitaciones reservadas	Contratos menores	Alternativa	Publicación del listado e importe
Sociedades públicas	SI	SI	SI	SI

Departamento Sociedad	Total importe art. 36 en 2023	ORN cap 2 y 6 en 2022	Importe adjudicado en PC 2022	Contratos Menores en 2022	% Sobre ORN	% sobre Adjudicación
Vivienda, juventud y P.M.	48.629	3.656.201	2.474.918	890.163	1,33	1,45
Universidad, Innovación y T.D. ²⁷	0	34.775.784	8.389.141	1.311.854	0,00	0,00
ISPLN	115.066	10.574.650	283.658	307.817	1,09	19,45
Industria, transición ecoló.y digital	25.875	12.620.376	1.281.559	5.532.785	0,21	0,38
Economía y Hacienda	1.007.074	25.311.481	19.952.379	1.105.861	3,98	4,78
Educación	206.774	70.941.001	16.809.291	9.382.675	0,29	0,79
Interior, Función Pública y Justicia	30.378	11.884.217	193.115	1.869.924	0,26	1,47
Presidencia e Igualdad	258.859	31.045.310	1.191.891	10.101.750	0,83	2,29
Derechos sociales	943.033	168.398.813	52.132.202	5.766.228	0,56	1,63
Cohesión territorial	6.280	172.368.549	38.800.565	1.693.029	0,00	0,02
Desarrollo Rural	26.154	25.637.920	1.690.747	4.955.950	0,10	0,39
Total ACFN	2.668.122	567.214.304	143.199.466	42.918.034	0,47	1,43
GAN	408.871	-	2.465.473	966.747	-	11,91
NILSA	221.180	-	7.020.935	498.662	-	2,94
NICDO	103.458	-	620.941	2.636.203	-	3,18
CEIN	3.147	-	0	490.635	-	0,64
NASUVINSA	1.079.961	-	32.263.019	2.159.647	-	3,14
CPEN	1.111	-	0	204.906	-	0,54
NASERTIC	6.863	-	2.016.268	564.397	-	0,27
SODENA	1.400	-	0	1.281.814	-	0,11
POSUSA	0	-	0	63.835	-	0,00
START UP	0	-	0	580	-	0,00
TRACASAI	48.343	-	304.100	419.271	-	6,68
TRACASA	1.451	-	148.386	254.232	-	0,36
CAT	4.143	-	0	466.314	-	0,89
INTIA	47.382	-	252.764	1.071.728	-	3,58
CNAI	14.635	-	1.367	199.326	-	7,29
Total Sociedades Públicas	1.941.943	-	45.093.254	11.278.298	-	3,44

²⁷ El Departamento de Universidad, Innovación y Transformación, indica que, por las características de las prestaciones, no existen empresas de carácter social que puedan realizar los trabajos, ya que, son cuestiones que requieren acuerdos con fabricantes de productos o que tengan un alto conocimiento técnico especializado.

Los resultados a nivel agregado se reflejan en el siguiente cuadro:

	Importe contratos art. 36	ORN cap. 2 y 6	% Contrato art. 36
ACFN	2.668.122	567.214.304	0,47

	Importe contratos art. 36	Importe adjudicado 2022 + Contratación menor 2022	% Contrato art. 36
ACFN	2.668.122	186.117.500	1,43
Sociedades	1.941.943	56.371.552	3,44

Sobre los datos que hemos reflejado en los cuadros anteriores, destacamos las siguientes cuestiones relevantes:

- El importe reservado en el ejercicio 2023, incluye tanto el gasto en contratos de menor cuantía, como el gasto derivado de licitaciones con reserva del propio ejercicio 2023, o con origen en algún ejercicio anterior. Si bien este criterio es el establecido con carácter general en las sociedades públicas, entendemos que no es homogéneo en el caso de la ACFN, ya que existe heterogeneidad entre los datos de gasto ejecutado e importes de licitación, con independencia de su ejecución presupuestaria.

- Los datos del ISPLN se corresponden únicamente con el citado organismo autónomo, sin tener en cuenta la información del Departamento de Salud, ya que ésta no nos ha sido remitida. En cualquier caso, respecto a la información del citado organismo, indicamos lo siguiente:

– El ISPLN explica que deben ser excluidos de la información el elevado gasto en fármacos para no distorsionarla, ya que consideran que este tipo de gasto, difícilmente tiene vinculación con los contratos reservados por motivos sociales. Esta Cámara considera razonable este criterio, por lo que sería deseable un análisis similar por el resto de departamentos, para dar un tratamiento más homogéneo a la información.

– Si bien es significativo el alto porcentaje de reserva (19,45 por ciento), este dato no puede entenderse como tal, dado que la variable adjudicación del ejercicio anterior, condiciona su resultado y no otorga fiabilidad sobre una mayor o menor reserva de este tipo de contratos. En esta entidad se evidencia precisamente el efecto que tiene un factor tan variable como es el importe de adjudicación del ejercicio anterior.

- En el caso de las alternativas previstas que prevé el artículo 36.5²⁸ de la LFC, entendemos que existe otra limitación, y es que no es posible cuantificar su impacto económico hasta la finalización de cada contrato, siempre y cuando los respectivos órganos de contratación, lleven a cabo las correspondientes actuaciones de verificación y control de su cumplimiento.

- Los porcentajes de reserva que hemos cuantificado, dadas las limitaciones y dudas interpretativas que hemos reflejado, no significan por parte de esta Cámara un pronunciamiento sobre el cumplimiento o incumplimiento de lo previsto en la LFC.

No obstante, destacamos que únicamente las sociedades públicas han acreditado cumplir con la obligación de publicar con carácter anual el listado, y el importe total de los contratos reservados a Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción.

En definitiva, y a modo de reflexión final, consideramos lo siguiente:

- En la LFC se ha establecido la obligatoriedad de reservar contratos por motivos sociales, un mínimo del seis por ciento, en relación con el importe de adjudicación del ejercicio anterior.

El establecimiento legal de un indicador tan generalista, ocasiona además de las dudas razonables de interpretación que hemos desarrollado, otra limitación relevante y es que resulta evi-

²⁸ Subcontratación con CEE, compromiso de oferta de empleo a personas con discapacidad y prácticas laborales para personas con discapacidad o en situación de exclusión social.

dente que los límites van a estar condicionados por la actividad que realicen las entidades beneficiarias. Dicho de otro modo, es razonable entender que no todos los contratos y no en todos los sectores a los que se recurre con la contratación pública, este tipo de entidades pueden intervenir.

- Dado el tipo de entidades al que van dirigidos este tipo de contratos, uno de cuyos objetivos es atender e integrar al mayor número de personas con discapacidad, parece razonable que las actividades intensivas en mano de obra, sea el tipo de actividades que se les reservan, pero no está reglamentado, como tampoco está reglamentado las áreas de actividad susceptibles de esta reserva y las condiciones mínimas para garantizar su cumplimiento.

- En todo caso, se debe garantizar entre este tipo de entidades la inexistencia de restricciones a la libre competencia. La figura del contrato de menor cuantía puede generar dudas sobre este precepto, a diferencia de los procedimientos de adjudicación abierto y simplificado. Tampoco está reglamentado el recurso a este procedimiento de adjudicación.

En cualquier caso, se echa en falta una adecuada identificación de los contratos reservados de menor cuantía en SAP.

- Por estos motivos, a juicio de esta Cámara y entendiendo que la reserva de este tipo de contratos debe responder a un concepto estratégico y de compromiso político-social, no es suficiente el establecimiento de un mínimo legal exigible sobre un dato como es la adjudicación del ejercicio anterior, porque se evidencia las dificultades en su aplicación, y en consecuencia es más que razonable que sin una adecuada planificación estratégica, se incumpla de forma sistemática, cuando el objetivo deseable es integrar de una forma lógica y razonable a este tipo de entidades en la contratación pública.

Por todo lo anterior, efectuamos las siguientes *recomendaciones*:

- *Revisar el artículo 36.4 de la LFC y en todo caso, establecer con carácter previo y con la finalidad de dotar de mayor seguridad a los órganos de contratación, las oportunas instrucciones estratégicas (anuales/plurianuales) por el Gobierno de Navarra, de las condiciones en las que se debe integrar estas entidades y garantizar de la forma más adecuada su reserva de contratos.*

- *Implementar en el Portal de Contratación, un apartado específico que permita que la información de este tipo de contratos sea identificable y accesible.*

- *Cumplir por parte de la ACFN, la obligación de publicar con carácter anual el listado y el importe total de los contratos reservados.*

5.6 GASTOS DE TRANSFERENCIAS CORRIENTES Y DE CAPITAL

Transferencias corrientes

El gasto en transferencias corrientes en 2023 ascendió a 2.331,70 millones y supusieron el 40 por ciento del total de obligaciones reconocidas. Estos gastos aumentaron un uno por ciento respecto a los de 2022 (32,78 millones) tal y como se muestra a continuación:

(en miles)

Artículo presupuestario	Obligac. Reconocidas Netas 2022	Obligac. Reconocidas Netas 2023	% Var. 2023/2022
A la Administración del Estado	882.687	911.730	3
A fundaciones	13.712	13.409	-2
A empresas públicas y otros entes públicos	114.579	120.961	6
A entidades locales	368.869	421.542	14
A empresas privadas	304.604	152.853	-50
A familias e instituc. sin fines de lucro	614.407	711.148	16
Al exterior	51	54	4
Total	2.298.909	2.331.696	1

Si bien, el aumento más significativo en este capítulo de gastos, se debe principalmente al incremento en 96,74 millones de las transferencias a familias e instituciones sin fines de lucro, lo más destacable es la disminución en 151,75 millones (un 50 por ciento) en las transferencias a empresas privadas. Esta disminución está motivada por los siguientes hechos:

- Reducción de 132,89 millones en las ayudas por bonificación de combustibles como línea de ayuda específica en 2022 en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2022.
- Reducción de 18,87 millones en las ayudas a empresas afectadas por los altos precios de la energía, en el marco del plan citado anteriormente.

En relación con el aumento en las transferencias a familias e instituciones sin ánimo de lucro, por 96,74 millones, se destacan las partidas presupuestarias en las que se concentra principalmente este aumento:

- Ingreso mínimo vital (en adelante IMV) con un incremento de 42,07 millones, dado que el traspaso de competencias en la gestión de esta prestación comenzó en noviembre de 2022.
- Ayudas económicas de apoyo a familias con menores de 0 a 3, en 7,72 millones (en 2022 no constaba esta ayuda).
- Bono social térmico con un aumento de 6,29 millones.

En este capítulo presupuestario, hemos revisado lo siguiente:

Ayudas económicas de apoyo a familias con menores de 0 a 3 años a su cargo.

El 1 de enero de 2023 entró en vigor la prestación por crianza establecida en el anteproyecto de la Ley de Familias en el conjunto del Estado, por lo que, el citado departamento consideró oportuno regular la ayuda en la Comunidad Foral de Navarra en el ejercicio 2023, para evitar una desventaja respecto a las familias navarras.

Mediante el Decreto-Ley Foral 1/2023, de 24 de abril, se aprobó un suplemento de crédito para varios departamentos, entre los que se incluía al Departamento de Derechos Sociales con una financiación de 10 millones, destinadas a la posterior aprobación de una convocatoria pública de ayudas económicas de apoyo a familias con menores de 0 a 3 años a su cargo.

En el BON de 31 de julio de 2023 se publicó la convocatoria de ayudas, y sus bases reguladoras, en régimen de evaluación individualizada, autorizándose un gasto por 10 millones. Destacamos que estas ayudas son incompatibles con la percepción de la renta garantizada (en adelante RG) y con el IMV y están condicionadas por el nivel de ingresos de los beneficiarios.

El resultado de las solicitudes recibidas, se refleja en el siguiente cuadro:

Estado de las solicitudes	Número	Importe
Concedidas	7.716	7.722.000
Denegadas	1.120	
Archivadas	694	
Total	9.530	7.722.000

De la revisión que hemos llevado a cabo, la concesión de estas ayudas, se adecuan a lo establecido en la normativa de subvenciones, si bien destacamos que no consta la finalidad de utilidad pública o social a que va encaminada la subvención, de conformidad con lo establecido en la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones (en adelante LFS).

Recomendamos identificar en las convocatorias de ayudas la finalidad de utilidad pública o social a las que van encaminadas.

Seguimiento de recomendaciones del informe sobre la eficacia y eficiencia de las ayudas a la contratación para incentivar el empleo entre 2017 y 2021

En septiembre de 2022 esta Cámara publicó el informe “¿Han sido eficaces y eficientes las ayudas a la contratación para incentivar el empleo entre 2017 y 2021?”. En este informe se recomendó, entre otras cuestiones: “*Evaluar el impacto de los programas de empleo más relevantes, incluyendo la comparación de los resultados obtenidos con un grupo de control*”.

En nuestro informe, sobre la evaluación de los programas realizada por el Servicio Navarro de Empleo (en adelante SNS), se explicaba que hasta 2015 cada servicio perteneciente al SNE, realizaba un seguimiento de los programas que financiaba. En 2019, con el cambio de legislatura, se creó una sección específica para llevar a cabo esta evaluación. Sin embargo, esas evaluaciones no se hacían comparando los resultados con un grupo de control.

Del seguimiento que hemos efectuado de la citada recomendación, hemos constatado la existencia de dos informes de evaluación de impacto en los que se especifica que han utilizado grupos de comparación o de control para realizar su análisis.

Esos informes se han realizado en 2023 y se refieren a partidas de gasto de 2021. Entre ambos informes se está evaluando un gasto de 0,87 millones (Evaluación de impacto del Servicio de Orientación Profesional para personas con discapacidad y en situación de exclusión social) y de 1,8 millones (Evaluación del impacto de los Programas Integrados de Formación y Empleo).

Por tanto, consideramos que la recomendación se ha cumplido razonablemente.

Planes estratégicos de subvenciones

El artículo 5.bis de la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones (en adelante LFS), establece la obligación de realizar un Plan Estratégico de Subvenciones (en adelante PES) que concede la ACFN, con periodicidad trienal, desglosado por departamentos y líneas de actuación, que deberá ser revisado anualmente, incorporando las modificaciones y ajustes necesarios, y presentado ante la Comisión competente en materia económica del Parlamento de Navarra. Dicho plan, antes de su aprobación deberá contar con la autorización del Departamento de Economía y Hacienda.

Durante el primer cuatrimestre de cada año cada departamento y organismo autónomo elaborarán informes de evaluación de las convocatorias realizadas en el ejercicio precedente. Dichos informes analizarán el cumplimiento de los objetivos planteados de forma individual en cada convocatoria, y de los objetivos estratégicos, el grado de cumplimiento de los plazos establecidos en el procedimiento de concesión, así como las cuestiones relevantes asociadas a las convocatorias. El informe de cada departamento será remitido a la Dirección General de Intervención y a la Comisión competente en materia de economía del Parlamento de Navarra.

Mediante Acuerdo de Gobierno de Navarra de diciembre de 2017 se aprobó el primer PES de los años 2018-2020 de la ACFN. El Gobierno de Navarra por acuerdo de abril de 2023, aprobó la revisión y actualización del PES 2023-2025 de la ACFN. Este PES contiene un informe global y, para cada uno de los Departamentos, una ficha por línea de subvención de las partidas incluidas en los presupuestos del ejercicio 2023.

Por su parte, la Dirección General de Intervención en septiembre de 2020 emitió un informe sobre “Auditoría de la planificación estratégica de subvenciones del Gobierno de Navarra”, en el que se realizó un análisis global de los PES 2018-2020 y PES 2019-2021, así como la evaluación del PES 2018-2020, por ser la única hasta aquella fecha. Por otro lado, esta Cámara, emitió en 2021 un informe sobre “Subvenciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a empresas privadas, 2020” en el cual se incluyeron cinco recomendaciones relativas a los PES.

El Servicio de Presupuestos y Política Financiera en abril de 2019, aprobó una “Guía de objetivos e indicadores de los PES”. Esta guía surgió como resultado de un grupo de trabajo que se constituyó específicamente para mejorar las pautas a seguir por la ACFN en la elaboración y seguimiento de los PES.

Mediante Resolución, de 23 de abril, de la Directora General de Presupuestos, Patrimonio y Política Económica, se dictaron las instrucciones para la revisión del Plan Estratégico de Subvenciones 2024-2026 y la elaboración de los informes de evaluación de las convocatorias de 2023.

La muestra²⁹ que hemos seleccionado, de los informes de evaluación de las convocatorias de 2023, es la siguiente:

(en millones)

Departamento	Convocatoria	Régimen concesión	Importe
Vivienda, Juventud y Políticas Migratorias	Subvenciones y subsidios para actuaciones en vivienda	Evaluación individualizada (art. 17.1 LFS)	38,23
Derechos Sociales, Economía Social y Empleo	Subvenciones para la realización de intervenciones sociales y económicas en países en desarrollo	Concurrencia Competitiva (art. 17.1 LFS)	14,42
Desarrollo Rural y Medio Ambiente	Ayudas a la medida de "Inversiones en explotaciones agrarias" del programa de Desarrollo Rural de Navarra 2014-2020	Concurrencia Competitiva (art. 17.1 LFS)	11,32
Desarrollo Económico y Empresarial	PDR FEADER 2014-2020. Subvención para inversiones en industrialización	Concurrencia Competitiva (art. 17.1 LFS)	10
Universidad, Innovación y Transformación Digital	Ayudas a Agentes del SINAI para la realización de proyectos de I+D colaborativos	Concurrencia Competitiva (art. 17.1 LFS)	5,55
Educación	Acciones de formación profesional para el empleo en otros centros de formación. Conferencia Sectorial	Concurrencia Competitiva (art. 17.1 LFS)	5,36
Cohesión territorial	Subvenciones para la mejora del abastecimiento y reducción de pérdidas en redes de municipios de Navarra menores de 20.000 habitantes	Concurrencia Competitiva (art. 17.1 LFS)	3,15
Cultura, Deporte y Turismo	Subvenciones a Federaciones Deportivas de Navarra para el periodo comprendido entre el 1 de septiembre de 2022 y el 31 de agosto de 2023	Concurrencia Competitiva (art. 17.1 LFS)	2,8
Memoria y Convivencia, Acción Exterior y Euskera	Subvención a entidades promotoras de la enseñanza de euskera a personas adultas	Concurrencia Competitiva (art. 17.1 LFS)	2,3
Salud	Prestaciones farmacéuticas	Evaluación individualizada (art. 17.1 LFS)	1,73
Presidencia e Igualdad	Televisión autonómica de Navarra. Ayudas a la producción audiovisual	Directa Excepcional (art. 17.2.c) - impuesto por norma de rango legal...	1,4
Interior, Función Pública y Justicia	Convenio con la Cruz Roja para gastos corrientes	Directa Nominativa (art. 17.2.a)	0,19

De la revisión realizada cabe destacar lo siguiente:

- El informe de evaluación de 11 de las 12 subvenciones revisadas está en formato PDF. Por tanto, los formatos no son explotables, tal y como recomendamos en nuestro informe sobre "Subvenciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a empresas privadas, 2020"

- De las cinco recomendaciones efectuadas en nuestro informe de 2020, únicamente hemos constatado la aplicación de una³⁰ de ellas.

- Falta correlación entre la denominación de las partidas y los títulos de las subvenciones en las convocatorias y en la BDNS en dos de las 12 líneas revisadas.

Objetivos estratégicos. En todas las fichas revisadas se cumplimentan los campos de objetivos estratégicos y objetivos operativos. Los objetivos estratégicos consideramos que, si bien, en general son razonables en su descripción, no están vinculados con los objetivos de los programas presupuestarios.

²⁹ Se ha elegido, la línea de ayudas de mayor importe.

³⁰ Definición del régimen de concesión de las subvenciones: concurrencia competitiva o concesión directa.

Por otro lado, indicamos que en el apartado 5.1 de este Apéndice, hemos reflejado las debilidades de los programas presupuestarios de los presupuestos generales de la ACFN.

- **Objetivos operativos.**

- En dos fichas el objetivo estratégico es subvencionar. La actividad subvencional es el medio para el cumplimiento de un objetivo, no el objetivo.

- La guía para la formulación de los objetivos e indicadores recoge la necesidad de realizar una reflexión en la que por un lado se deben relacionar los diferentes resultados que se desean lograr con el objetivo que se ha establecido, y por otro que existe una evidencia tangible que permitan comprobar la consecución de estos resultados. No consta evidencia de que se haya realizado ese trabajo de reflexión al definir los objetivos operativos.

- **Indicadores**

- En tres de las doce fichas revisadas, existen deficiencias, en concreto porcentaje de ejecución presupuestaria (indicador no válido), no coincidencia con los indicadores del PES, y falta de información actualizada disponible.

- En siete de las doce fichas, más allá de descripciones formales, no se realiza una adecuada valoración de las desviaciones de los indicadores (de resultado o de actividad) entre los datos de partida, las metas y los reales.

- Aunque los indicadores de resultado y de actividad están vinculados con los objetivos operativos, consideramos que no son suficientes para valorar si con la subvención se contribuye a la consecución del objetivo estratégico.

- **Coste**

En los informes de evaluación no se hace una adecuada valoración de las desviaciones presupuestarias entre el importe previsto y el finalmente ejecutado.

- El campo de la ficha sobre otras cuestiones relevantes de la convocatoria³¹, no está cumplimentado en cinco de los 12 informes o no se ha analizado la contribución a los objetivos estratégicos. En el resto, se realizan comentarios descriptivos sin que expliquen la contribución a los citados objetivos.

Por todo lo anterior, efectuamos las siguientes *recomendaciones*.

- *Modificar el formato de los informes de evaluación con el objeto de que los datos sean explotables y permitan un tratamiento más efectivo de la información.*

- *Definir los objetivos estratégicos para las líneas del PES de forma, que permitan verificar si realmente están conexiados con los programas presupuestarios.*

- *Incluir en las evaluaciones que realicen cada uno de los departamentos un análisis y conclusiones efectivas sobre sus desviaciones, y consecuentemente sobre la eficacia de las medidas, de tal forma que permitan evaluar el impacto de las distintas subvenciones.*

- *Establecer un nexo de unión entre los objetivos estratégicos y los operativos, de manera que se evidencie que con los segundos se contribuye a la consecución de los primeros.*

Convenio Económico con el Estado

La actividad financiera y tributaria de Navarra se rige, en virtud de su régimen foral, por el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, firmado el 31 de julio de 1990 y regulado en la Ley 28/1990, de 26 de diciembre. En el convenio se establecen los criterios de armonización fiscal y el método para calcular la aportación de Navarra por las cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Foral y para los ajustes en la recaudación tributaria. Esta aportación se establece y es aplicada a periodos de cinco años.

³¹ Contribución a los objetivos estratégicos.

El vigente Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, prevé en su disposición adicional tercera que, en caso de producirse una reforma sustancial en el ordenamiento jurídico tributario del Estado se procederá por ambas Administraciones, de común acuerdo, a la adaptación del Convenio Económico.

Tal y como indicamos en nuestro informe anterior de las Cuentas Generales, en 2022 se aprobó la Ley 22/2022, de 19 de octubre, por la que se modificaba la citada Ley 28/1990. En 2022, la modificación supuso la regularización de los ejercicios 2018 a 2022 incluido, lo que supuso ajustes con carácter retroactivo, tanto en gastos como en ingresos.

Los datos presupuestarios derivados del Convenio en 2023 y su comparación con el ejercicio 2022 es el que mostramos en el siguiente cuadro:

	(en miles)	
Convenio-Partida Presupuestarias	2022	2023
Aportación provisional al Estado	738.845	771.286
Liq.Def.aportación del ejercicio anterior	143.841	140.444
Total partidas Gastos - Convenio	882.687	911.730
Ajuste por retenciones de trabajo y capital IRPF	303.075	146.576
Ajustes por IVA	1.363.868	1.137.116
Ajuste fiscal por impuestos espec. s/ alcohol y bebidas derivadas	-41.383	-29.473
Ajuste fiscal por impuestos especiales sobre la cerveza	6.902	6.273
Ajuste fiscal por impuestos especiales sobre las labores de tabaco	6.352	14.881
Ajuste fiscal por impuestos especiales sobre hidrocarburos	165.714	89.373
Liquidación definitiva de la Aportación al Estado	22.802	-
<i>Ajuste fiscal por impuestos especiales de plástico no reutilizables</i>	-	6.394
<i>Ajuste fiscal por impuesto especial sobre gases fluorados</i>	-	867
<i>Ajuste fiscal por gravamen temporal energético</i>	-	26.312
<i>Ajuste fiscal por gravamen temporal Entidades de Crédito</i>	-	20.226
<i>Subtotal Ajustes, retenciones IRPF, IVA, Especiales y resto</i>	<i>1.827.330</i>	<i>1.418.544</i>
Participación de las diputaciones en los ingresos del Estado	114	119
Total partidas Ingresos - Convenio	1.827.443	1.418.663

• En los ingresos derivados del Convenio en 2023, por 1.418,66 millones deben diferenciarse los siguientes apartados:

a) Los ajustes por retenciones del trabajo y capital en el IRPF por 146,57 millones del propio ejercicio, son menores que en el ejercicio anterior, dado que, en 2022, además de los 117,38 millones como ajustes del propio ejercicio, se incluyeron 185,70 millones correspondientes a la regularización de las retenciones de trabajo y capital de los ejercicios 2020 y 2021.

b) Los ajustes por IVA e Impuestos especiales (incluidos en 2023 dos nuevos impuestos especiales) por un importe conjunto de 1.225,43 millones, incluyen tanto los ajustes de 2023, como los correspondientes a las regularizaciones correspondientes al ejercicio 2022. El ejercicio anterior, hubo que regularizar los ejercicios 2020 y 2021.

c) En el ejercicio 2023, a diferencia de 2022, se incluyen los ajustes correspondientes a los nuevos gravámenes temporales que se incorporaron en la modificación del convenio.

- En el siguiente cuadro, reflejamos los flujos financieros derivados del Convenio y el saldo resultante en 2023:

Ajustes fiscales		Importe
Saldo ajustes a cobrar		1.225.430.593
Otros ingresos		118.980
Aportación económica 2023		A+B
		642.612.107
Aportación líquida		911.729.710
Ajustes retenciones trabajo y capital		-146.575.820
Aportación neta 2023		A
		765.153.890
Compensación pago		
SAAD		- 24.849.412
Jubilación anticipada policía foral		- 2.446.658
IMV 2023		- 48.708.333
Participación gravamen temporal energético		- 26.311.652
Participación gravamen temporal entidades de crédito		- 20.225.728
Total		B
		- 122.541.783
Saldo total flujos financieros Navarra-Estado 2023		582.937.466
Saldo neto a favor de Navarra 2023		460.395.684

Transferencias de capital

Las transferencias de capital reconocidas en 2023 ascendieron a 258,66 millones. Suponen el cuatro por ciento del total de obligaciones reconocidas en el ejercicio y aumentan un 25 por ciento (51,23 millones) respecto a 2022 según el siguiente detalle:

(en miles)

Artículo presupuestario	Obligac. Reconocidas	Obligac. Reconocidas	% Variación 2023/2022
	Netas 2022	Netas 2023	
A fundaciones	4.109	3.282	-20
A empresas públicas y otros entes públicos	10.023	21.811	118
A entidades locales	84.617	83.929	-1
A empresas privadas	57.335	68.596	20
A familias e instituciones sin fines de lucro	51.342	81.040	58
Total	207.426	258.658	25

Destaca el incremento de las transferencias a familias e instituciones sin fines de lucro 58 por ciento (29,69 millones), motivado fundamentalmente por lo siguiente:

- El aumento en 10,55 millones en subvenciones y subsidios para actuaciones en vivienda.
- El aumento en 14,72 millones en subvenciones de Fondos MMR, REACT y PDR FEADER.

5.7. IMPUESTOS, TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS

Impuestos

Los derechos reconocidos netos por impuestos en el ejercicio 2023 ascendieron a 5.145,90 millones y suponen el 87 por ciento del total de derechos.

A continuación, mostramos estos derechos para las distintas figuras impositivas y su comparación con los del ejercicio anterior:

Artículo presupuestario	(en miles)		
	Derechos Reconocidos Netos 2022	Derechos Reconocidos Netos 2023	% Var. 2023/2022
IRPF	2.143.022	2.091.120	-2,4
Sociedades	369.547	531.796	44
Renta de no residentes	3.446	12.804	272
Patrimonio	31.768	35.053	10
Sucesiones y donaciones	68.345	59.587	-13
Sobre depósitos bancarios	6.457	6.465	0,1
Sobre valor producción energía	-597	1.036	273
Grandes establecimientos comerciales	2.503	2.063	-18
Premios loterías y apuestas	4.080	1.278	-69
1. Impuestos directos	2.628.572	2.741.203	4
IVA	1.616.899	1.755.606	9
Impuestos especiales	548.744	524.669	-6
Otros impuestos s/ consumos específicos	-	-	-
Impuesto sobre las primas de seguros	30.357	32.952	9
Transmisiones patrimoniales	66.696	58.253	-13
Actos jurídicos documentados	16.561	17.618	6
Actividades del juego	1.620	3.377	108
Gases fluorados efecto invernadero	1.000	1.571	57
Transacciones financieras	-	3.214	-
Determinados servicios digitales	-	7.441	-
2. Impuestos indirectos	2.281.877	2.404.700	5
Total 1+2	4.910.449	5.145.903	5

De su análisis destacamos los siguientes aspectos:

- Los derechos reconocidos por impuestos aumentan un cinco por ciento respecto a 2022 pasando de 4.910,44 millones a 5.145,90, lo que ha supuesto un incremento de 235,46 millones. La mayoría de las figuras tributarias experimentan un incremento en mayor o menor medida, siendo las más relevantes: el Impuesto de Sociedades que aumenta en 117,95 millones (un 32 por ciento) y el IVA con un aumento de 138,71 millones (un nueve por ciento).

- En relación con el IRPF, si bien la variación interanual es negativa en 51,9 millones (un - 2,4 por ciento), es necesario destacar que esta disminución es en términos netos, por la agregación principalmente de dos factores, según se desprende de los estados contables:

- El incremento en 105 millones se debe a la evolución favorable del impuesto.

- La disminución en 156,50 millones por el concepto "Ajustes por retenciones de trabajo y de capital" por el nuevo tratamiento que se le da a este concepto, tal y como se ha indicado anteriormente en el apartado referido al Convenio Económico.

- En relación con el IVA hay que tener en cuenta si los derechos reconocidos por este impuesto proceden de la gestión directa realizada por Navarra o del Estado por los ajustes establecidos en el convenio económico relacionados con esta figura tributaria. El desglose del origen de estos ingresos es el siguiente:

(en miles)

IVA reconocido	2021		2022		2023	
	Importe	Porcentaje	Importe	Porcentaje	Importe	Porcentaje
Gestión directa	433.831	30	253.031	16	618.490	35
Ajuste Convenio	1.027.452	70	1.363.868	84	1.137.116	65
Total IVA	1.461.283	100	1.616.899	100	1.755.606	100

De acuerdo con la metodología aplicable en el Convenio, se observa que en 2023 la mayor parte de los derechos reconocidos se han generado debido a los ajustes del Convenio. No obstante, es significativo en relación al ejercicio 2022 (año de modificación del convenio y de la metodología de su cálculo) el incremento en el apartado de gestión directa, en detrimento de los ajustes del convenio. En cualquier caso, si se compara con el ejercicio 2021, los porcentajes en 2023 son razonablemente similares.

- Las devoluciones gestionadas desde CAT y traspasadas globalmente a la liquidación presupuestaria, han ascendido a 1.810 millones, cantidad superior a la de 2022 en un siete por ciento. Atendiendo a su naturaleza, el 15 por ciento de las devoluciones se ha efectuado mediante compensación con otras deudas.

El cuadro siguiente muestra las devoluciones de los impuestos más relevantes en 2023 y su comparación con las del ejercicio anterior:

(en miles)

Devolución de impuestos*	2022	2023
IVA gestión directa	1.365.518	1.378.939
IRPF	208.120	281.169
Sociedades	77.325	130.608
Total	1.650.963	1.790.716

* Fuente: información incluida en un informe del Servicio de Recaudación

Como viene ocurriendo en los últimos años, el IVA de gestión directa es el impuesto que genera un mayor volumen de devoluciones. En 2023 ha supuesto el 76 por ciento sobre el total.

- No se incluye en la memoria de ejecución presupuestaria, información sobre derechos anulados ni cancelados en el presupuesto corriente ni en el presupuesto de ejercicios cerrados. Tampoco se informa sobre devoluciones de impuestos, aplazamientos o fraccionamientos solicitados, en periodo voluntario o en periodo ejecutivo.
- No se incluye en la memoria suficiente información sobre los motivos de las variaciones en los impuestos más relevantes³².

Por todo lo anterior, efectuamos las siguientes *recomendaciones*:

- *Incluir en la memoria de ejecución presupuestaria, toda la información necesaria sobre las distintas situaciones que inciden en el proceso recaudatorio.*

³² Variación en el número de declaraciones de personas físicas en IRPF, en las bases impositivas, en el censo de personas jurídicas que tributan en el IS, efectos de la tributación por cifra relativa en IS, y el IVA, etc.).

- *Incorporar en la memoria de ejecución presupuestaria, más información sobre los motivos tributarios más relevantes en la evolución de los impuestos más significativos (IRPF, IS, e IVA)*

La memoria de las Cuentas Generales contiene información sobre la ejecución de los beneficios fiscales, cuyo resumen es el siguiente:

Impuestos	Presupuesto	Resultados	Porcentaje
	benef. fisc 2023	2023	realización
IRPF	438.634	441.432	101
Sociedades	131.466	155.784	118
Patrimonio	28.500	26.898	94
Renta de no residentes	1.565	8.426	438
Sucesiones y donaciones	8.993	10.567	118
1. Impuestos directos	609.158	643.107	106
IVA	797.988	884.158	111
Impuestos especiales	56.681	50.743	90
Impuesto sobre las primas de seguros	11.655	13.684	117
Transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados	8.930	7.610	85
2. Impuestos indirectos	875.254	956.195	109
Total beneficios fiscales	1.484.412	1.599.302	108

Los beneficios fiscales de 2023, según la información contenida en la memoria, alcanzan los 1.599,30 millones, cifra superior a la prevista en un ocho por ciento. En la memoria no se aportan datos sobre los objetivos pretendidos con cada beneficio fiscal ni de su consecución. Asimismo, como vienen indicando los informes de esta Cámara en los últimos años, es significativo que los beneficios fiscales en el ejercicio 2023, supongan el 31 por ciento de los derechos reconocidos netos que se hubieran tenido si no existieran beneficios fiscales.

Lucha contra el fraude fiscal

De acuerdo con la información proporcionada por la HFN a esta Cámara, la lucha contra el fraude fiscal entre 2011 y 2023 ha devengado los siguientes ingresos:

Ejercicio					(en miles)	
	Gestión tribut.	Inspección	Otras actuac. tributa.*	Importe total	Índice	
2011	52.045	38.808	-	90.853	100	
2012	58.648	69.499	-	128.147	141	
2013	57.358	37.826	-	95.184	105	
2014	56.137	28.681	-	84.818	93	
2015	50.992	45.610	8.129	104.731	115	
2016	58.774	46.142	19.363	124.279	137	
2017	94.408	33.586	20.984	148.978	164	
2018	88.961	53.993	27.154	170.108	187	
2019	93.514	38.536	23.487	155.537	171	
2020	56.782	27.154	74.380	158.316	174	
2021	55.447	53.375	11.480	120.302	132	
2022	69.864	33.098	74.394	177.356	195	
2023	157.898	78.407	23.175	259.480	286	

* En 2015 comienza el recuento de otras actuaciones tributarias.

Los ingresos devengados por la lucha contra el fraude fiscal han oscilado significativamente alcanzando su menor valor en 2014. Sin embargo, desde esa fecha se han incrementado, y en 2023 ascienden a 259,48 millones, cantidad que es superior a la de 2022 en un 46 por ciento.

En el siguiente cuadro comparamos, con un mayor detalle, las actuaciones contra el fraude de los ejercicios 2022 y 2023, según la información de la HFN presentada en la Comisión de lucha contra el fraude fiscal:

(en miles)

Lucha contra el fraude fiscal	2022		2023	
Inspección	Nº actuaciones	Importe	Nº actuaciones	Importe
Actas inspección	3.675	12.598	3.709	13.747
Expedientes sancionadores	1.327	10.751	1.255	6.207
Responsabilidad civil delito(1)	3	4.195	3	54.324
Regularizaciones inducidas inspección	55	3.071	21	2.585
Eliminación créditos fiscales	57	2.483	57	1.544
Total Inspección	5.117	33.098	5.045	78.407
Gestión Tributaria	Nº liquidaciones	Importe	Nº liquidaciones	Importe
IVA	5.196	8.174	4.485	110.438
IRPF	3.904	4.674	4.037	4.500
Sociedades	936	4.163	1.286	7.224
Resto impuestos	1.818	13.523	1.868	5.727
Sanciones	15.216	7.286	3.962	3.904
Recargos extemporáneos	3.345	880	6.164	2.406
Requerimientos	9.387	2.778	7.475	2.321
Ingresos inducidos gestión	5.822	28.387	10.361	21.378
Total Gestión	45.624	69.864	39.648	157.898
Otras actuaciones tributarias	Nº actuaciones	Importe	Nº actuaciones	Importe
Total	60	74.394	32	23.175

(1) Importes derivados del delito fiscal

En 2023, las actuaciones en el área de inspección han aumentado un 137 por ciento por ciento respecto a 2022 (45,31 millones) debido principalmente al incremento por "Responsabilidad civil delito". Al respecto indicamos que cada año existe un plan de actuación distinto y los devengos obtenidos no tienen que seguir necesariamente una tendencia.

Es especialmente significativo el incremento en el área de gestión tributaria, de 88,03 millones (un 126 por ciento), motivado principalmente por el aumento en 102,26 millones (un 1.251 por ciento) en el IVA. Este incremento deriva fundamentalmente de un expediente de regularización de la cifra relativa de tributación en la HFN. La regularización ha implicado la reclamación de los fondos indebidamente ingresados en otras administraciones tributarias

El devengo de ingresos mostrado no implica que estas cantidades se hayan cobrado. Como ya hemos reiterado, debido a los problemas existentes en el propio diseño del CAT y entre las aplicaciones informáticas que participan en la gestión tributaria y la contabilidad, no podemos identificar qué importe de la cantidad detectada en la lucha contra el fraude fiscal ha sido recaudada efectivamente.

Tasas, precios públicos y otros ingresos

Las tasas, precios públicos y otros ingresos reconocidos netos en el año 2023 ascendieron a 155,27 millones. Representan el tres por ciento del total de derechos del ejercicio y corresponden a los siguientes conceptos:

(en miles)

Tasas, precios públicos y otros ingresos	Derechos reconoc. netos 2022	Derechos reconoc. netos 2023	% Variación 2023/2022
Tasas	16.191	16.160	-
Precios públicos	66.940	70.695	6
Venta de bienes	2.488	2.798	12
Reintegro de operaciones	14.615	21.448	47
Otros ingresos	56.510	44.173	-22
Total	156.745	155.275	-1

El componente más significativo de este capítulo corresponde a ingresos por precios públicos que ascendieron a 70,69 millones, entre los que destacan los ingresos por prestación de servicios sociales con 57,17 millones y los conciertos con otras entidades por asistencia médica por 9,78 millones.

Por otro lado, los ingresos por tasas alcanzaron los 16,16 millones, de los cuales, 11,57 millones, corresponden a las tasas derivadas de la actividad del juego. Los principales conceptos incluidos en la denominación de otros ingresos son los siguientes: multas y sanciones con 16,87 millones, recargos con 12,71 millones e intereses de demora con 2,75 millones.

5.8. OTROS INGRESOS

Ingresos patrimoniales

(en miles)

Ingresos patrimoniales	Derechos reconoc. netos 2022	Derechos reconoc. netos 2023	% Variación 2023/2022
Intereses de anticipos y préstamos concedidos	8	5	-32
Intereses de depósitos y aplazamientos	1.811	23.776	1.213
Rentas de bienes inmuebles	861	647	-25
Productos de concesiones	607	648	7
Otros ingresos patrimoniales	1.973	0	-100
Total	5.260	25.076	

Hemos revisado los ingresos por intereses de depósitos, por 21,49 millones, dado su significativo incremento. El motivo del aumento se debe a que en 2022 la facilidad de depósito³³ era negativa y cero principalmente y en 2023 ha variado del dos al cuatro por ciento. Además, el saldo diario de 2023, ha sido superior al de 2022.

³³ La facilidad de depósito permite a las entidades financieras realizar depósitos a un día en los bancos centrales nacionales, siendo estos remunerados al tipo de interés establecido por el BCE, (tipo de la facilidad de depósito).

Transferencias corrientes y de capital

Los ingresos por transferencias corrientes y de capital ascendieron a 334,76 y 189,6 millones respectivamente, tal y como se muestra a continuación:

(en miles)

Artículo presupuestario	Derechos	Derechos	% Var. 2023/2022
	reconocidos Netos 2022	reconocidos Netos 2023	
Transf. corrientes de la Administración del Estado	199.927	312.836	56
Transferencias corrientes de fundaciones	203	429	111
Transf. ctes. de empr. públic. y otros entes públic.	183	165	-10
Transferencias corrientes de entidades locales	2.041	2.013	-1
Transferencias corrientes de empresas privadas	179	170	-5
Transf. ctes. de familias e instit. sin fines de lucro	6	6	-
Transferencias corrientes del exterior	14.361	19.139	33
Total transferencias corrientes	216.900	334.759	54
Transf. de capital de la Administración del Estado	177.473	158.537	-11
Transferencias de capital de entidades locales	136	3.250	2.293
Transferencias de capital del exterior	19.305	27.813	44
Total transferencias de capital	196.914	189.600	-4

- Los ingresos por transferencias corrientes han aumentado un 54 por ciento (117,85 millones) respecto a 2022 debido fundamentalmente al incremento en las transferencias recibidas del Estado en un 56 por ciento (112,91 millones). Este aumento se debe principalmente a lo siguiente:

- Se han ingresado 46,54 millones en concepto de “Participación en el gravamen temporal energético” (26,31 millones) y “Participación en el gravamen temporal de entidades de crédito” (20,22 millones). Esta financiación es novedad por la entrada en vigor en 2023 de la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, que introduce en el ordenamiento jurídico, entre otras figuras, dos nuevos gravámenes temporales: el gravamen temporal energético y el gravamen temporal de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito. La participación de Navarra en estas figuras tributarias se lleva a cabo en el marco del Convenio Económico con el Estado y consta su detalle en el apartado 5.6 de este apéndice.

- La financiación por el Estado de las ayudas por la bonificación al combustible ascendía a 147,88 millones, de los que se cobraron 49,33 millones en 2022 y 98,55 millones en 2023.

- En 2023 se han ingresado 43,10 millones más por el Ingreso Mínimo Vital que en 2022.

- Los ingresos por transferencias de capital disminuyeron un cuatro por ciento (7,31 millones) debido fundamentalmente a los menores ingresos (18,93 millones) recibidos del Estado procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Por otro lado, los ingresos por transferencias del exterior (Fondos FEDER y FEADER) se han visto aumentados en un 44 por ciento (8,51 millones) y respecto a los ingresos de entidades locales, principalmente por los 2,78 millones recibidos en el Departamento de Cohesión Territorial para la construcción del nuevo vial de conexión de Barañain con Landaben.

-

5.9 DEUDORES Y ACREEDORES A CORTO PLAZO

Deudores

El saldo de deudores a 31 de diciembre de 2023 asciende a 450,73 millones y se corresponde con los siguientes datos:

(en miles)			
Deudores	31/12/2022	31/12/2023	% variación 2023/2022
Deudores presupuestarios	979.416	955.893	-2
Deudores no presupuestarios	93.118	110.447	19
Deudores por recursos de otros entes públicos	3.417	3.260	-5
Otros deudores	6.322	5.998	-5
Provisión para insolvencias	(622.391)	(624.869)	-
Total deudores	459.882	450.729	-2

A 31 de diciembre de 2023, el 58 por ciento del mismo estaba provisionado por insolvencias (624,87 millones). Sobre esta provisión, indicamos que el cálculo anual, se realiza históricamente aplicando unos porcentajes constantes que se aplican sobre el saldo al cierre del ejercicio, y que varían en función de la naturaleza del saldo.

La composición de los deudores presupuestarios es la siguiente:

(en miles)			
Deudores presupuestarios	31/12/2022	31/12/2023	% variación 2023/2022
Deudores en departamentos	39.011	28.187	-28
Deudores gestión ordinaria	227.298	182.593	-20
Deudores con aplazamiento	67.007	75.889	13
Deudores en vía de apremio	640.367	650.591	2
Deudores situaciones especiales	9.873	23.517	138
Deudores por devolución de compras	554	548	-1
Total deudores	984.110	961.335	-2
Intereses y recargos no devengados	-4.693	-5.442	16
Total deudores presupuestarios	979.416	955.893	-2

El saldo global de los deudores presupuestarios en 2023 es inferior al del ejercicio anterior en un dos por ciento (23,52 millones). En todo caso, el concepto más significativo, es el correspondiente a los deudores en vía de apremio en 650,59 millones, lo que supone el 68 por ciento de la cifra total de deudores.

El epígrafe de “deudores no presupuestarios” incluye la cuenta “deudores por anticipos de subvenciones” cuyo saldo a 31 de diciembre de 2023 ascendía a 110,40 millones.

Esta cuenta recoge las subvenciones concedidas que, con arreglo a la normativa aplicable, tienen la consideración de anticipo y deben ser objeto de justificación posterior por el beneficiario. Su saldo se debe cancelar cuando se acredite el cumplimiento de las condiciones de la concesión de la subvención, momento en el que se imputará el gasto a la cuenta de resultados.

Si bien consta un procedimiento definido para la contabilización de esta cuenta, y a pesar de haberse llevado a cabo determinadas regularizaciones, no hemos podido verificar que se haya minorado su saldo por el importe justificado o por la parte no justificada, por lo que no podemos determinar si este saldo en balance es correcto. Esta deficiencia ya fue puesta de manifiesto en el informe de esta Cámara sobre las Cuentas Generales del ejercicio 2021 y 2022.

Por otro lado, el saldo de deudores con aplazamiento incluye 25 millones a largo plazo, por lo que debería reclasificarse y distinguirse de la parte a corto plazo.

En cuanto al desglose de “otros deudores”, destaca la cuenta de operaciones a formalizar del CAT (cuenta de enlace entre CAT y contabilidad), con un saldo de 5,22 millones, provisionado en su totalidad. Tal y como ha advertido esta Cámara en anteriores informes, este importe no está debidamente soportado.

Acreeedores a corto plazo

El saldo de acreedores a corto plazo, sin incluir los correspondientes a las emisiones de obligaciones y otros valores negociables, a 31 de diciembre de 2023 asciende a 452,63 millones y corresponde a:

(en miles)			
Acreeedores a corto plazo	31/12/2022	31/12/2023	% Variación 2022/2021
Acreeedores presupuestarios	350.899	338.446	-4
Acreeedores admón. rec. por cuenta de otras ent.	11.348	10.414	-8
Administraciones Públicas	4.974	5.388	8
Otros acreeedores	125.197	91.101	-27
Fianzas y depósitos a c/p	7.327	7.279	-1
Total	499.745	452.628	-9

Estos acreedores han disminuido un nueve por ciento (47,12 millones). El componente más relevante son los acreedores presupuestarios, que suponen el 75 por ciento sobre el total y que disminuyen un cuatro por ciento respecto a 2022 (12,45 millones)

Como ya hemos señalado, persiste el problema relacionado con el enlace entre CAT y SAPGE21 que motiva que el traspaso de información entre ambas aplicaciones no sea adecuado. Esto implica que el epígrafe de los acreedores presupuestarios por devolución de impuestos y en otros acreedores se obtenga de un ajuste extracontable con la información tributaria de CAT sobre deudores y acreedores. En 2023, el ajuste global ascendió a 157 millones.

5.10 TESORERÍA

La tesorería existente a 31 de diciembre de 2023 ascendía a 780,23 millones y se encontraba en los siguientes tipos de cuentas:

(en miles)			
Concepto	Saldo a 31/12/2022	Saldo a 31/12/2023	% Variación 2023/2022
Cuentas especiales de ingresos	14.055	19.259	7
Cuentas restringidas de recaudación	48.904	19.809	-59
Cuentas corrientes operativas	659.006	741.159	12
Total	721.965	780.228	8

Los saldos de tesorería han aumentado un ocho por ciento (58,26 millones) debido en su práctica totalidad al aumento del saldo de las cuentas operativas, en un 12 por ciento (82,15 millones).

Por otro lado, se observa una disminución en un 59 por ciento (29,09 millones) en las cuentas restringidas de recaudación. Anualmente se publica una orden foral, en la que se fijan los plazos y fechas para el ingreso de fondos, presentación de documentos y envíos telemáticos por las entidades colaboradoras en la recaudación de la Hacienda Pública de Navarra. La fijación de estos plazos varía de un ejercicio a otro, lo que justifica la diferencia de saldos al cierre de cada ejercicio.

Del análisis de la circularización bancaria³⁴ realizada podemos concluir que los saldos están justificados y las firmas autorizadas son en general correctas.

³⁴ De las 18 entidades financieras, no hemos recibido contestación de cuatro entidades.

5.11 ENDEUDAMIENTO Y OTRAS OPERACIONES FINANCIERAS

Endeudamiento

El endeudamiento de la ACFN y sus OOAA a 31 de diciembre de 2023 a coste amortizado ascendía a 2.695, 27 millones y correspondía a las siguientes modalidades:

(en miles)

Deuda	31/12/2022	31/12/2023	% Variación 2023/2022
Deuda Pública de Navarra	1.060.323	956.718	-10
Préstamos largo plazo entidades financieras	1.551.500	1.471.100	-5
Préstamos largo plazo sector público	10.120	9.690	-4
Endeudamiento a largo plazo (A)	2.621.943	2.437.508	-7
Deuda Pública de Navarra a corto plazo	121.000	103.796	-14
Préstamos corto plazo entidades financieras	101.260	130.400	29
Deudas corto plazo con sector público	1.955	329	-83
Intereses a corto plazo deuda pública	13.686	13.457	-2
Intereses a corto plazo préstamos	7.888	9.778	24
Endeudamiento a corto plazo (B)	245.789	257.760	5
Total endeudamiento (A+B)	2.867.732	2.695.268	-6

De la revisión efectuada destacamos los siguientes aspectos:

- El volumen de endeudamiento, ha disminuido en un seis por ciento, es decir 172,46 millones, menos.
- En 2023, la deuda pública representa el 40 por ciento del endeudamiento total, con una ligera variación frente al 42 por ciento que suponía en 2022. Por otro lado, los préstamos con entidades financieras (incluido el BEI) supone 60 por ciento, frente al 58 por ciento del ejercicio anterior.
- Los préstamos a largo plazo con entidades financieras disminuyen un cinco por ciento, pasando de 1.551,5 millones en 2022 a 1.471,1 en 2023 (80,4 millones).
- El tipo de interés medio por tipología de endeudamiento concertado en 2023 y del endeudamiento total, es el siguiente:

(en miles)

Modalidad de endeudamiento	Endeudamiento concertado 2023	Tipo interés medio 2023	Total endeudam. 31/12/2023	Tipo interés medio
Deuda Pública de Navarra	-	-	1.060.518	1,74
Préstamos entidades financieras	50.000	3,07	1.251.500	1,29
Préstamos Banco Europeo Inv.	-	-	350.000	1,23
Préstamo Seguridad Social	-	-	9.160	-
Préstamos otro Sector Público	-	-	408	0,82
Total endeudamiento	50.000	3,07	2.671.586	1,46

El tipo de interés medio global de la deuda en 2023, que es de un 1,46 por ciento, ha aumentado una décima respecto al 1,36 por ciento del ejercicio anterior.

• La evolución de la carga financiera (capítulos 3 y 9 de presupuesto) derivada del conjunto de la deuda de la ACFN se muestra en el cuadro siguiente junto al porcentaje que representa sobre los ingresos corrientes:

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Carga financiera (en millones)	469,45	412,05	355,57	681,37	425,11	266,35
Índice	100	88	76	145	91	57
% s/ ingresos corrientes	12	10	9	14	8	5

La carga financiera se ha disminuido en el periodo analizado un 43 por ciento y el peso relativo sobre los ingresos corrientes en el conjunto del periodo analizado ha pasado del doce al cinco por ciento.

No obstante, es necesario destacar que la carga financiera anual, es una variable sometida a múltiples factores, que depende en gran medida de la posibilidad de realizar amortizaciones anticipadas (como la que se realizó en 2021 y 2022), así como de las variaciones del tipo de interés, lo que pueden provocar variaciones significativas, que no siempre respondan a un comportamiento lineal.

En el cuadro siguiente se indican las previsiones de amortización del conjunto de la deuda en los próximos ejercicios:

(en miles)			
Ejercicio	Importe total a amortizar	Porcentaje	Porcentaje acumulado
2024	234.529	9%	
2025	261.340	10%	19%
2026	213.690	8%	27%
2027	232.420	9%	35%
2028	286.545	11%	46%
2029	241.700	9%	55%
2030	212.700	8%	63%
2031	189.537	7%	70%
2032	114.000	4%	75%
2033	126.987	5%	80%
2034	32.000	1%	81%
2035	159.871	6%	87%
2036	0	0%	87%
2037	65.709	2%	89%
2038	43.000	2%	91%
2039	0	0%	91%
2040	74.620	3%	94%
2041	0	0%	94%
2042	124.262	5%	98%
2043	0	0%	98%
2044	49.516	2%	100%
Total	2.662.426³⁵		

Como se observa, la mitad de la deuda (55 por ciento) se debe amortizar antes de 2029.

³⁵ A este importe habría que añadirle 9,16 millones de un préstamo con la Seguridad Social.

- Hemos fiscalizado las operaciones de endeudamiento llevadas a cabo por un total de 50 millones siendo el resultado de nuestra revisión satisfactorio.

- La calificación crediticia (rating) de una agencia de rating, asignó a la deuda a largo plazo de Navarra, tras su última actualización, como “AA-, con perspectiva estable” (nivel máximo permitido teniendo en cuenta la valoración del Estado), manteniendo su calificación del ejercicio anterior.

Avales concedidos

- El saldo a 31 de diciembre de los avales concedidos por la Comunidad Foral ascendía a 43,84 millones y se corresponde con la siguiente clasificación:

Avales concedidos	(en miles)		
	Saldo 31/12/2022	Saldo 31/12/2023	% Variación 2023/2022
Empresas en dificultad y ayudas a la inversión	789	648	-18
Programa “Aval Navarra”	37	-	
Club Atlético Osasuna	9.594	5.766	-40
NICDO-Circuito de los Arcos	4.038	-	
Sodena-Banco Europeo de Inversiones	27.659	13.830	-50
Nasuvinsa-Banco Europeo de Inversiones	-	23.592	
Total	42.118	43.836	4

El saldo vivo total ha aumentado en 1,72 millones, lo que ha supuesto un cuatro por ciento de incremento. El aumento se debe principalmente a la constitución del nuevo aval Nasuvinsa–BEI por importe de 23,59 millones. El resto de saldos ha disminuido.

El aval de Nasuvinsa, garantiza el contrato de crédito con el BEI para asegurar el desarrollo de 144 Viviendas de Protección Oficial en suelo de cesión municipal, en el marco de la segunda fase del plan foral de alquiler Navarra Social Housing.

Por otro lado, durante el ejercicio 2023, la ACFN ha cancelado los avales que tenía vigentes en el programa “Aval Navarra”, además del que tenía otorgado en favor de la sociedad NICDO. En 2023 no se produjo ningún gasto derivado de la ejecución de avales.

5.12 SOCIEDADES PÚBLICAS Y FUNDACIONES PÚBLICAS

Sociedades Públicas

A continuación, se presentan datos sobre las sociedades públicas de la Comunidad Foral, según información contenida en la memoria de las Cuentas Generales:

(en miles, salvo que indique número)

Sociedad Pública	Resultado ejercicio	Subvenciones Admón. Foral (3)	Aportaciones CPEN	Endeudamiento l/p (2)	Patrimonio neto	Nº medio empleados
Bidean	0	41	-	-	53	0,08
CEIN	50	1.374	-	16	1.522	64
CNAI	33	-	-	-	192	51
CAT	-872	-	-	77	60.221	2
GAN	117	258	-	2	3.928	117
INI	182	-	9.000	-	18.261	0,17
Intia	-142	7.568	-	25	3.129	196
Nafarbide	-	-	-	-	-	-
Nasertic	957	609	-	1.062	13.147	145
Nasuvinsa	-8.762	21.778	1.000	3.658	264.697	166
NICDO	-5.286	3.760	7.972	2	36.847	60
Nilsa	-	-	-	-	902	53
Potasas de Subiza, S.A.U.	2.435	225	-	-	8.922	-
Salinas de Navarra, S.A.	6.398	-	-	-	23.963	79
Sodena	-4.924	878	8.000	18	84.801	25
Start Up Capital Navarra, S.A.	-188	-	-	-	703	-
Tracasa	300	84	-	-	11.095	57
Tracasa Instrumental	509	83	-	-	23.635	572
CPEN	673	56	-	0,29	486.110	16
Total (1)	-8.520	36.172	25.972	4.859	1.042.127	1.604

(1) Datos sin consolidar.

(2) En el endeudamiento no se incluyen las deudas con empresas del grupo y asociadas.

(3) Fuente datos CPEN: Cuentas consolidadas e informe de gestión consolidado

Sobre esta información, indicamos que siendo la CPEN un grupo de empresas, y de conformidad con la legislación mercantil, el resultado consolidado del ejercicio 2023 es negativo en 5,5 millones. No obstante, en la medida que en el citado grupo se incluye alguna sociedad que no ostenta la condición de sociedad pública, en el cuadro hemos incluido únicamente la información sin consolidar de las sociedades públicas.

En el siguiente cuadro, reflejamos la evolución del personal del grupo empresarial y el número de sociedades públicas:

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	% variación 2023/2015
Nº medio empleados	1.061	1.115	1.106	1.106	1.241	1.284	1.361	1.496	1.604	51%
Nº de sociedades	16	17 ³⁶	17	17	16 ³⁷	16	16	17	19	19%

³⁶ La sociedad Tracasa se desagrega en Tracasa Instrumental S.L. y Tracasa.

³⁷ La sociedad Natural Climate Systems S.A. se extinguió. En todo caso, no constaba personal computable.

Se observa que en el periodo 2015-2023, el número medio de empleados ha aumentado un 51 por ciento y el número de sociedades un 19 por ciento. No obstante, sobre estos datos, advertimos lo siguiente:

- La sociedad pública INI dispone únicamente de un gerente y un director de inversiones y en Nafarvide un gerente y un técnico. Es previsible que habrá que dotarlas con una plantilla de personal, lo que afectaría en ejercicios futuros al dato de personal.

- En la sociedad pública Bidean, cuenta con un gerente, y se tiene previsto subrogar, tal y como consta más adelante 392 trabajadores de las empresas que actualmente prestan el servicio mediante un contrato de servicios, lo que incrementará notablemente las cifras de personal.

Los principales indicadores de 2023 del sector público empresarial de Navarra consolidado y su comparación con el ejercicio anterior son los siguientes:

Indicadores Grupo CPEN consolidado	(en miles)		
	2022	2023	% Variación 2023/2022
Patrimonio neto	667.324	694.866	4
Deudas a Largo Plazo	47.844	4.861	-90
Pasivo Corriente	98.979	149.375	51
Fondo de maniobra	291.884	268.987	-8
Efectivo y otros activos líquidos	111.400	65.754	-41
Importe neto de la cifra de negocios	201.179	230.862	15
Porcentaje cifra de negocios realizado con ACFN	33	35	4
Subvenciones capital recibidas de la ACFN ⁽¹⁾	1.053	21.467	1.939
Subvenciones explotación recibidas de la ACFN	17.886	19.423	9
Gastos de personal	77.712	86.049	11
Resultado de explotación	-7.355	14.680	-300
Resultado consolidado del ejercicio	-19.493	-4.035	-79
Resultado atribuido a la sociedad dominante	-20.329	-5.512	-73
Avales y garantías concedidos a terceros ⁽²⁾	42.853	48.037	12
Retribuciones Consejo de Administración CPEN	7	7	0
Retribuciones alta dirección CPEN	96	99	3
Número medio de altos directivos ⁽²⁾	14	20	47

(1) Importe antes del efecto impositivo.

(2) Solo referido a empresas dependientes incluidas por integración global en la consolidación.

Del análisis de estos datos destacamos los siguientes aspectos:

- Las deudas a largo plazo en 2023 son un 90 por ciento inferiores a las del ejercicio anterior suponiendo un total de 4,86 millones. No obstante, indicamos que en la sociedad pública Nasuvinsa, se ha traspasado 39,75 millones a deuda a corto plazo³⁸. En el supuesto de no haber efectuado esta reclasificación contable, la deuda a largo, hubiera disminuido un siete por ciento.

- El pasivo corriente en 2023 incrementa un 51 por ciento respecto a 2022 y alcanza los 149,37 millones.

- Las subvenciones recibidas de la ACFN en 2023 suman 40,89 millones, importe superior al de 2022 en un 116 por ciento.

³⁸ Condiciones de cumplimiento de ratios por los préstamos que concede el BEI.

- El resultado consolidado del ejercicio y el atribuido a la sociedad dominante a pesar de seguir siendo negativo, han mejorado significativamente en 2023, reduciendo un 79 y un 73 por ciento respectivamente.

La composición del grupo empresarial de la CPEN a efectos de consolidación contable es la siguiente:

Composición Grupo CPEN	2022	2023
Dependientes-Sociedades públicas	17	18
Asociadas y multigrupo	11	11
Otras participadas	56	58

El número de sociedades dependientes ha aumentado en una sociedad, por la creación en 2023 de la empresa “Transporte sanitario de Navarra Bidean S.L.” y ha aumentado en dos en el caso de las consideradas como otras participadas, según información de las cuentas anuales consolidadas.

Transporte sanitario de Navarra Bidean S.L

El Gobierno de Navarra mediante Acuerdo del cinco de abril de 2023 autorizó a la CPEN, a constituir una sociedad de responsabilidad limitada, bajo la denominación social “Transporte Sanitario de Navarra Bidean S.L. y su adscripción al Departamento de Salud.

La sociedad tiene como objeto social *“La prestación del transporte sanitario en sus diversas modalidades: urgente, programado y ordinario no programado. La elaboración integral de planes de transporte sanitario en coordinación con los servicios Sanitarios Públicos, así como con los servicios de Emergencia y Protección Civil del Gobierno de Navarra..”*.

Debe contextualizarse que la prestación del transporte sanitario, en la actualidad se presta a la ACFN por dos empresas que están operando desde hace siete años sin contrato, por haber perdido vigencia la relación contractual que mantenían con el SNS-O.³⁹

La sociedad pública está planteada desde una óptica de prestación del transporte sanitario continuista (en cuanto a las prestaciones), es decir, prestando el servicio de forma similar al realizado por las empresas privadas.

Sobre la creación en 2023 de la citada sociedad hemos revisado el expediente administrativo, y destacamos los aspectos más relevantes:

- La creación de la sociedad estaba prevista en el “Acuerdo de Programa para una legislatura de Convivencia, Igualitaria, Innovadora y Progresista 2019-2023”

- En la propuesta de creación de la empresa pública por el Director Gerente del SNS-O, consta un informe DAFO⁴⁰, y el Plan de Actuación, Inversiones y Financiación (en adelante PAIF). Sobre estos informes se justifican los motivos de creación de una empresa pública de transporte sanitario. La propuesta de creación cuenta con el informe de la CPEN, en el que, si bien se apuntan determinadas debilidades y ciertos aspectos positivos, concluye favorablemente a la creación de la sociedad.

- Con fecha 4 de abril de 2023, se emite informe desfavorable por el Jefe de Sección de Sociedades Públicas, Avaluos y Asuntos Económicos. Este informe es avalado por la Directora del

³⁹ En las demarcaciones sanitarias de Pamplona, Estella, Tafalla, Alsasua y Bidasoa Baztan, (Ambulancias Baztan-Bidasoa) la vigencia del contrato terminó, sin posibilidad de prórroga, el 31 de diciembre de 2016. El contrato de las demarcaciones sanitarias de Sangüesa y Tudela (Servicios Sociosanitarios Generales S.L.) se rescindió por razones de interés público el 5 de septiembre de 2017.

⁴⁰ Informe sobre Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades.

Servicio de Patrimonio, la Directora General de Presupuestos, Patrimonio y Política Económica, así como por el Interventor General.

En este informe se analizan los datos bajo la premisa del cumplimiento de los principios legales de eficacia (alcanzar los objetivos de calidad fijados) economía (minimizar el coste de los recursos) y eficiencia (lograr la mejor relación posible entre los resultados obtenidos y los recursos empleados para conseguirlos). A tal efecto, se ha llevado a cabo un estudio comparativo de la actividad que plantea desarrollar la sociedad pública Bidean, S.L., su coste y calidad propuesta, con la situación de la prestación actual del servicio.

En el citado informe, se efectúan entre otras, las siguientes advertencias:

a) Sobre las cuestiones argumentadas como deficiencias en el servicio prestado por las empresas, se concluye que pueden resolverse en el marco regulador de un contrato público.

b) El mayor coste del servicio en relación con la contratación actual, dado que las condiciones laborales que van a regir con la aplicación del convenio de las sociedades públicas (derivada de la subrogación de los trabajadores de las empresas privadas en la sociedad pública), conlleva una jornada anual menor que el convenio del sector privado aplicables a las empresas que prestan el servicio.

Asimismo, se indica que con la subrogación de los trabajadores de las empresas privadas que venían realizando el servicio, va a ser necesario crear una estructura organizativa para poder coordinar y gestionar una plantilla con ese volumen de personal. Esta cuestión supondrá un sobrecoste estructural permanente; aspecto que no se aborda en la propuesta de creación.

c) El número de efectivos (ambulancias y personal) va a ser el mismo que el que actualmente se está llevando a cabo mediante la contratación externa, por lo que no se demuestra que el cambio en el modo de gestión vaya a provocar una mayor calidad de la prestación.

d) La sociedad propuesta consolidará sus cuentas con las cuentas de la ACFN, dado que los ingresos que obtendrá procederán de esta última.

e) En el PAIF se indica que, en el plazo de un año desde el inicio de su funcionamiento, se va a realizar un plan estratégico de la empresa pública para determinar las líneas de actuación y evaluar la misma en términos de eficacia y eficiencia. Sobre esta cuestión se informa que siendo el transporte sanitario un servicio que se viene realizando desde hace muchos años, el análisis de eficiencia y eficacia se debe realizar con carácter previo a la propuesta de creación de la sociedad pública.

El citado informe concluye lo siguiente: *“Los informes presentados no justifican suficientemente las razones para el cambio en el modelo de prestación del servicio, ni justifican que tal decisión sea la más adecuada para los intereses públicos que deben atender. La situación actual de incumplimientos, que no han sido descritos y que no parecen generar un número excesivo de quejas a tenor de las cifras anteriormente expuestas, podría solventarse igualmente mediante la licitación de un contrato público. (...)*

Además, puede observarse que el servicio de transporte sanitario va a resultar más gravoso para las arcas públicas a través de la sociedad pública y no queda demostrado que el cambio en el modo de su gestión vaya a procurar una mayor calidad de la prestación, no cumpliéndose por lo tanto con los principios rectores de economía y eficiencia que deben regir en toda actuación pública”.

Debe resaltarse que el propio Acuerdo de Legislatura 2019-2023, que hemos citado anteriormente, recoge lo siguiente respecto al transporte sanitario, *“la búsqueda de la máxima calidad en la prestación del servicio y la mayor eficiencia en el uso de los recursos”*, cuestiones que no han quedado acreditadas en la aprobación por parte del Gobierno de Navarra en la creación de la sociedad pública.

Nafarbide el camino de los navarros, sociedad limitada

Es necesario contextualizar la entrada en vigor de la Ley Foral 23/2022, de 1 de julio, reguladora del canon de uso de las carreteras de Navarra. Mediante esta ley, se crea el canon de uso de carreteras cuyo objeto es la utilización de determinadas infraestructuras de la Red de Vías de Gran Capacidad de Navarra, como recurso de la Hacienda Pública de Navarra.

La recaudación que se obtenga se destinará a la financiación de las actuaciones de conservación y explotación viaria, así como a la construcción de nuevas infraestructuras e implantación de servicios asociados, que se integrarán, en su caso, en la Red de Carreteras de Navarra. A tal efecto, prevé la citada ley foral, que la exacción y gestión del canon de uso se efectuará por la ACFN, por sí o por sociedad pública creada por la misma al efecto.

Los trámites administrativos de la creación de esta sociedad pública se inician en marzo de 2023, aprobándose en junio de 2023 mediante Acuerdo de Gobierno la autorización a la CPEN a constituir una sociedad de responsabilidad limitada, bajo la denominación social "Nafarbide, el Camino de los navarros, S.L." (NAFARBIDE) y su adscripción al Departamento de Cohesión Territorial. Posteriormente en febrero de 2024 se formaliza ante notario la escritura de constitución y en abril de 2024 se inscribe en el Registro Mercantil.

El objeto social de la sociedad de acuerdo con sus Estatutos, es el siguiente:

- *Mantener, conservar y explotar mediante la aplicación de un peaje o canon por uso, por sí o por terceras personas, los siguientes tramos de vías de gran capacidad que trascurren por el territorio de la Comunidad Foral de Navarra: los de las autovías A-1, A-10, A-15 y A-68 y el de la carretera de altas prestaciones N-121-A, y sus instalaciones, así como los servicios de cualquier naturaleza relacionados con dichas infraestructuras, tales como zonas funcionales y de servicio y centros de transportes.*

- *Proyectar, construir, mantener, conservar, financiar y explotar, por sí o por terceras personas, los nuevos tramos, las mejoras, las ampliaciones y las prolongaciones de las citadas infraestructuras que se decidan ejecutar por el Departamento de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra competente en materia de carreteras.*

- *También podrán ser objeto de este sistema de gestión, los tramos de otras autopistas y autovías que trascurren por el territorio de la Comunidad Foral de Navarra cuando finalicen las actuales concesiones y las infraestructuras reviertan a la gestión de la Administración de la Comunidad Foral, en particular: los de las autovías A-12 y A-21, y los de la actual autopista AP-15, así como los servicios de cualquier naturaleza relacionados con dichas infraestructuras, tales como zonas funcionales y de servicio y centros de transportes.*

El expediente consta con la propuesta del Director General de Obras Públicas e Infraestructuras y se incluye el correspondiente PAIF. Consta informe jurídico favorable del departamento, y se adjunta el informe de la CPEN, que concluye favorablemente a la creación de la sociedad.

En fecha 23 de mayo de 2023 se emite informe desfavorable por el Jefe de Sección de Sociedades Públicas, Avaluos y Asuntos Económicos. Este informe es avalado por la Directora del Servicio de Patrimonio, la Directora General de Presupuestos, Patrimonio y Política Económica, así como por el Interventor General. Asimismo, el Interventor General emite en la misma fecha informe propio, también en sentido desfavorable.

Los aspectos más relevantes de los citados informes, son los siguientes:

a) El PAIF, sobre el que se indica que se debería haber realizado un análisis de sensibilidad sobre la afluencia de vehículos.

Por otro lado, está previsto (según el PAIF) recaudar más de 2.600 millones en 30 años, cantidad que pudiera incrementarse sustancialmente cuando parte de las carreteras de altas prestaciones existentes y no contempladas en el PAIF, pudieran pasar a ser gestionadas por la sociedad. Sobre esta cuestión, el Servicio de Patrimonio, entiende que no se aborda ninguna cuestión sobre el control que se va a efectuar respecto a las aplicaciones de los recursos económicos obtenidos en la sociedad pública.

b) Contrariamente a lo pretendido en los informes justificativos, en los que se intenta demostrar que NAFARBIDE cumple los requisitos exigidos por el Sistema Europeo de Cuentas (SEC 2010), para que sus cuentas no consoliden con las cuentas de la ACFN, las cuentas de la citada sociedad van a consolidar con las de la ACFN, según comunicación de la IGAE. Este hecho es relevante, dado que el endeudamiento necesario para afrontar inversiones según el PAIF, finalmente computará como deuda de la ACFN.

c) No se describe el modo en que la sociedad pública llevará a cabo la ejecución de las obras y el mantenimiento de los viales, aunque se intuye que esos trabajos serán contratados a terceros. En consecuencia, no se justifica la capacidad de la sociedad para dar cumplimiento al límite establecido en el apartado 7 del artículo 8 de la LFC en cuanto a las prestaciones contratadas con terceros (máximo del 50 por ciento del importe del encargo).

d) Se considera que se realizan varias afirmaciones pero que no son justificadas de ningún modo de una mayor eficiencia por la sociedad, dando por hecho, entre otros motivos, que la contratación de una sociedad pública instrumental puede ser a más largo plazo que la contratación de la Administración, cuando ambas están sujetas a la LFC; y que el endeudamiento a largo plazo (más de 20 años) solo puede llevarse a cabo a través de una sociedad pública, cuando el Gobierno de Navarra tiene endeudamiento que alcanza los 25 años.

e) La ausencia de pronunciamiento de la Comisión Europea respecto a la aprobación del sistema tarifario. Sin esta aprobación, no podría cobrarse peajes y por lo tanto sería innecesaria la creación de la sociedad pública. No obstante, como hecho posterior, indicamos que el 12 de septiembre de 2024, la citada comisión se ha pronunciado favorablemente sobre la adecuación al derecho comunitario del nuevo régimen de peaje de tasas por infraestructuras, en la Comunidad Foral de Navarra.

Consecuentemente, el informe anteriormente citado de 23 de mayo de 2023, concluye que “dada la información aportada y las deficiencias observadas en la misma, el Servicio de Patrimonio no puede informar favorablemente a la creación de la sociedad pública NAFARBIDE, hasta la subsanación de dichas deficiencias”.

Por otro lado, el informe del Interventor General, concluye en los siguientes términos: “Por estas razones, no debería crearse la sociedad que se propone hasta tanto no se garantice plenamente su capacidad jurídica para obtener los recursos que se prevén en el estudio de viabilidad. Debe señalarse que esta capacidad jurídica es también condición necesaria para que pueda formalizarse el encargo que se prevé, bajo el que esta sociedad asumiría las labores de conservación de las infraestructuras viarias.”

A pesar de las advertencias realizadas y el sentido desfavorable de los citados informes, el Gobierno mediante Acuerdo de 28 de junio de 2023 aprobó la creación de la citada sociedad.

Asimismo, y además de lo relatado anteriormente sobre el contenido de las advertencias efectuadas, indicamos lo siguiente:

a) Si lo que se pretende es la “autofinanciación” para la construcción, mantenimiento y conservación de estas carreteras, no existe impedimento legal para llevarse a cabo por la propia ACFN, dado que la financiación afectada es una de las posibilidades presupuestarias que la LFHPN. No consta en el expediente análisis sobre esta alternativa.

b) El Acuerdo del Gobierno de Navarra de 28 de junio de 2023, además de los informes citados, incluye un informe en el que se justifica la urgencia e interés foral de la creación de Nafarbide, argumentando que la financiación de los túneles de Belate y Almádoz no está garantizada sin el respaldo de la citada sociedad. Llama la atención esta cuestión, dado que tal y como desarrollamos en el Apéndice 6, respecto al contrato “Duplicación del túnel de Belate”, el Gobierno de Navarra ya había aprobado el gasto plurianual, asegurando por lo tanto la financiación.

Para finalizar, esta Cámara destaca una cuestión relevante, sobre la revisión de los contratos de obra que hemos llevado a cabo en este informe, y en el que hemos constatado la evidencia de un nivel de riesgo en el proceso de contratación que debe tenerse en cuenta.

Sin perjuicio de los controles de legalidad que llevan a cabo los funcionarios letrados de los distintos departamentos, uno de los elementos básicos del control previo administrativo es la existencia de la fiscalización previa que ejerce la Intervención, lo que aporta un valor esencial en la

garantía de legalidad, dado que la función interventora responde a los principios de autonomía, ejercicio desconcentrado y no dependencia jerárquica respecto a los órganos de contratación.

Este tipo de control previo ni resulta ni puede resultar aplicable a los entes instrumentales que se rigen por el derecho privado, dado que, las actuaciones de fiscalización que lleva a cabo la Intervención sobre estas entidades según establece su marco normativo, es siempre a posteriori mediante los correspondientes informes de auditoría pública, que son llevadas a cabo por firmas privadas de auditoría bajo la tutela de la Dirección General de Intervención.

En este sentido, llamamos la atención, que según nos consta en datos facilitados por la Intervención General que, en el periodo 2019-2023, el área de obras públicas del Departamento de Cohesión Territorial, concentró el mayor porcentaje de informes de reparo al haber supuesto el 25 por ciento de los reparos en materia de contratación. Asimismo, en el ejercicio 2023 consta la publicación de diez reparos incluido el reparo que afecta al contrato de "Duplicación del túnel de Belate", que analizamos en el Apéndice 6. Como hecho posterior, en 2024, la primera certificación del citado contrato, asimismo ha sido objeto de reparo.

En el PAIF se contempla una financiación en inversiones como mínimo de 2.600 millones en 30 años. Sin cuestionar el ejercicio de las funciones de los entes instrumentales, en opinión de esta Cámara, desplazar semejante nivel de inversión pública desde los presupuestos de una administración pública en la que operan por ley controles previos preceptivos, a un ente instrumental, supone en un área tan sensible como la obra pública, rebajar el nivel de control y consecuentemente elevar el nivel de riesgo.

Instituto Navarro de Inversiones (INI)

En nuestro informe de las Cuentas Generales de 2022, emitimos unas conclusiones y recomendaciones sobre la creación de la sociedad pública INI, al que nos remitimos.

A la fecha de emisión de este informe, la situación es la siguiente:

- Una de las justificaciones que se argumentaron para la creación del INI era que no iba a estar clasificada como sociedad integrante de la ACFN, desde el punto de vista del Sistema Europeo de Cuentas (SEC2010) y por lo tanto sus operaciones no computarían como déficit ni deuda pública de la ACFN. En este sentido, se consideraba que aportaba un valor añadido respecto a SODENA.

Sobre esta cuestión la IGAE ha encuadrado definitivamente a la sociedad pública como integrante del Sector Administraciones Públicas. Ello implica que sus operaciones y saldos serán registrados en las cuentas económicas de la ACFN afectando a los saldos de déficit/superávit y endeudamiento públicos, para el cumplimiento de las reglas fiscales.

- Ninguna de las tres actuaciones previstas para evitar la duplicidad que existe entre el INI y Sodena, se han llevado a cabo, en concreto:

- a) Desarrollar una mayor integración entre las sociedades públicas SODENA y CEIN
- b) Proceder a la integración en el INI del área de Creación de Valor y Capital Riesgo de SODENA.
- c) Modificar el objeto social de SODENA.

No obstante, como hechos posteriores, indicamos los siguientes:

- Con fecha 26 de enero de 2024 el Consejero Delegado de la CPEN emitió una instrucción sobre el alcance de las actividades a llevar a cabo por el INI y SODENA en relación a los apoyos financieros, *"siguiendo la recomendación de la Cámara de Comptos de Navarra, adoptar medidas para evitar la coincidencia o duplicidad en el ejercicio de las actividades del INI y SODENA."*

En esta instrucción, se definen los ámbitos de actuación de las citadas sociedades, los cuales, a nuestro juicio, no hacen sino reafirmarnos en que no hay diferencias esenciales entre ellas, es decir todo lo que está previsto para el INI, entran en el ámbito de actuación de SODENA.

Sobre los apoyos financieros que contempla la citada instrucción, se establecen los importes mínimos y máximos de acuerdo al siguiente reparto:

- *“INI: Importe mínimo del apoyo financiero: cinco millones por operación. No intervención en empresas en crisis ni coberturas de riesgos financieros.*

- *SODENA: Importe máximo del apoyo financiero: Menor de cinco millones por operación, salvo en el caso de empresas en crisis y/o coberturas de riesgos financieros/necesidades de circulante. Dicha limitación no afecta al otorgamiento de avales y fianzas.”*

Por tanto, a juicio de esta Cámara, de todos los argumentos, el factor determinante en la distribución de las competencias entre INI y SODENA, sería el importe mínimo y/o máximo de financiación. Al respecto, indicamos lo siguiente:

- Sobre los límites financieros, en los últimos diez años, SODENA ha llevado 13 operaciones que superan los cinco millones (un promedio de 1,3 millones por año).

- Sobre los sectores de actuación, cabe destacar que SODENA no tiene limitaciones en cuanto a sectores de apoyo. Dicho de otro modo, los sectores decididos para el INI⁴¹ los puede desarrollar SODENA.

- Llama la atención que teniendo en cuenta que las sociedades públicas, según la LFHP, se adscriben al departamento *“.....cuyas competencias guarden relación específica con el objeto social...”* estén adscritas a departamentos diferentes, SODENA al Departamento de Industria y de Transición Económica y Digital Empresarial, y el INI al Departamento de Economía y Hacienda.

• El INI publicó el 27 de marzo de 2024, la licitación del contrato de servicios *“Contratación de la asistencia técnica para el diagnóstico, el plan de acción y el seguimiento de evaluación, orientado a potenciar el crecimiento económico de Navarra”*, con un valor estimado de 720.000 euros. A diferencia del INI, los estatutos de SODENA contemplan expresamente en su objeto social la realización de este tipo de estudios estratégicos, en concreto: *“Promover y prestar la realización de estudios estratégicos, económicos, tecnológicos, de investigación o innovación y de mercado, que sean de interés para la Comunidad Foral de Navarra,”*

Por todo lo anterior, seguimos considerando que persisten dos sociedades públicas en las que el objeto social de una de ellas ya está previsto en otra sociedad y que no se han adoptado medidas que eviten esta duplicidad. Al respecto, indicamos que la duplicación de entidades con práctica identidad en funciones y competencias, tiene incidencia en la asignación de recursos públicos, y consecuentemente a los principios de eficacia y eficiencia exigidos legalmente.

En este sentido, nos reiteramos en otra de las conclusiones del informe del ejercicio 2022:

“.....que esta situación no es coherente con la exposición de motivos de la Ley Foral 8/2009, de 18 de junio, de creación de la Sociedad Corporación Pública Empresarial de Navarra, que establece textualmente lo siguiente: “...cuyo sentido no es otro que el de crear un escenario y un instrumento unitario y específico de ordenación y control que permita racionalizar, coordinar y optimizar la eficacia y eficiencia de una parte sustancial del patrimonio empresarial público de la Comunidad Foral de Navarra.....”.

Auditorias de las sociedades públicas

Las sociedades públicas presentan auditoría de cuentas anuales y de cumplimiento de legalidad, realizadas de forma externa por firmas privadas de auditoría, a excepción de la auditoría de Bidean S.L. que ha sido realizada directamente por el Servicio de control financiero y auditoría, bajo la supervisión de la Dirección General de Intervención.

Todas las auditorías de cuentas anuales presentan opinión favorable.

⁴¹ Sector aeroespacial - Agroalimentación - Movilidad, transporte y automoción - Textil - Mecatrónica - Biofarmacia - Tecnologías sanitarias - Energías renovables - Diseño, ingeniería y maquinaria avanzada - Sector Construcción en Navarra - Sector agro-alimentación en Navarra - Sector digital-TIC en Navarra - Sector Electrónica en Navarra - Sector industrias intensivas en energía en Navarra.

No obstante lo anterior, esta Cámara emitió en noviembre de 2023 el informe “Aportaciones financieras de Sodena a Parquenasasa (2001-2023)”. En el citado informe, entre otras consideraciones, se hizo la siguiente mención sobre los créditos concedidos de Sodena a Parquenasasa, y que figuraban en las cuentas anuales del ejercicio 2022 de Sodena:

“En las solicitudes anuales de autorización para la concesión de préstamos, Sodena considera que son préstamos que se dotan como fallidos en su totalidad. Sobre esta cuestión, llama la atención que siguen figurando créditos recuperables por importe de 22,51 millones, a pesar de su consideración como fallidos en las citadas solicitudes, la ausencia de un plan de viabilidad que tenga como objetivo su devolución y la propia situación financiera de Parquenasasa”.

“Entendemos que los créditos no deteriorados por 22,51 millones sí que debieran haber sido objeto de la oportuna corrección valorativa en la contabilidad, dada la existencia de evidencias objetivas de duda en su recuperabilidad”.

En las cuentas anuales del ejercicio 2023 de Sodena siguen figurando los citados créditos sin que se haya contabilizado su corrección valorativa, por lo que consideramos que el neto patrimonial que figura en las citadas cuentas, estaría infravalorado, como mínimo en 22,51 millones.

Sobre las auditorías de cumplimiento de legalidad, los objetivos fueron comprobar los siguientes aspectos: cumplimiento de la Ley Foral de Hacienda Pública en lo relativo a operaciones de endeudamiento y avales; cumplimiento de la normativa de contratación aplicable a obras, suministro, servicios y concesiones de obras públicas y servicios; cumplimiento de la normativa de contrataciones de personal y sistemas retributivos; cumplimiento de la normativa en lo que se refiere a entregadas dinerarias sin contraprestación realizadas y de contratos de patrocinio; cumplimiento de otros requerimientos legales recogidos en la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra y de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Los resultados⁴² de estas auditorías son:

a) Respecto a las operaciones de endeudamiento, se concluye que se cumple con la normativa aplicable, si bien en dos sociedades se pone de manifiesto dos excepciones, una por la concesión de un aval que supera el plazo máximo establecido por el Gobierno de Navarra y en otra por concesión de un préstamo sin solicitar la preceptiva autorización por parte del Gobierno de Navarra.

b) En cuanto a las contrataciones públicas, sobre una muestra de 131 contratos, se concluye que en general se cumple con la normativa aplicable en los expedientes revisados, si bien se ponen de manifiesto en siete sociedades, la existencia de 13 incidencias, de las cuales ocho son de escasa relevancia, dos hacen referencia a contratos que han perdido su vigencia, así como otras tres por recurso indebido a la figura del contrato de menor cuantía.

c) De la revisión de las contrataciones de personal y sistemas retributivos se concluye que, en general, se cumple con la normativa, si bien se señala respecto a sociedad, una excepción referida a la superación de los límites retributivos de directores de departamentos.

d) En cuanto al cumplimiento de la normativa, en lo que se refiere a entregas dinerarias sin contraprestación, se concluye que se cumple con la legislación aplicable.

e) En lo que se refiere al cumplimiento de otros requerimientos legales, se concluye que se cumple con la normativa aplicable.

⁴² Los resultados que se muestran son los reflejados en los informes de auditoría que actualmente se encuentran en revisión por parte de la Dirección General de Intervención.

Fundaciones Públicas

En el siguiente cuadro mostramos algunos datos agregados de las fundaciones públicas en 2023 y su comparación con los referidos a 2022.

No obstante, indicamos que sólo constan los informes de auditoría de cinco de las ocho fundaciones⁴³, contempladas en el documento “Delimitación del sector público foral” de la Memoria de las Cuentas Generales, por lo que la comparativa se realiza teniendo en cuenta los datos de cinco fundaciones en 2023 frente a los datos de seis fundaciones en 2022.

Indicadores Fundaciones	2022	2023	% Variación 2023/2022
Patrimonio Neto	4.913	4.726	-4
Deuda a largo plazo	5.008	4.876	-3
Ingresos derivados de la actividad propia	22.701	28.465	26
Subvenciones recibidas del Gobierno de Navarra	11.521	11.387	-1
Gastos de personal	14.530	20.593	42
Efectivo y otros activos líquidos	11.067	11.706	6
Fondo de maniobra	7.083	6.979	-1
Resultado total	1.478	15	-99
Número de altos cargos (A)	5	7	36
Número medio resto de empleados (B)	326	454	39
Número total de empleados (A+B)	331	461	39

Sobre esta información, destacamos la evolución tan significativa que existe en la cifra del resultado total, así como en el incremento del personal.

En relación con el resultado total, debe indicarse que en las fundaciones este concepto no es equivalente al del resultado en las sociedades. En el caso de las fundaciones, el resultado es un único estado contable que refunde la información del excedente del ejercicio y las variaciones en el patrimonio neto. Por lo tanto, la diferencia obedece a una variación del patrimonio neto por subvenciones recibidas en la Fundación Miguel Servet, de un millón más en 2022 respecto a 2023.

Por otro lado, según se desprende de la información de las cuentas, la Fundación Gizain, ha tenido un incremento significativo de su actividad a través de sucesivos encargos desde la ACFN, lo que ha supuesto una mayor contratación de personal.

En el siguiente cuadro, reflejamos la evolución del personal de las fundaciones y su número:

Fundaciones	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	% variación 2023/2015
Nº medio empleados	78	84	154	161	221	272	275	331	461	493
Nº de fundaciones	4	4	5 ⁴⁴	5	6 ⁴⁵	6	6	6	8 ⁴⁶	100

Debe tenerse en cuenta que, en esta comparativa, en 2015 había cuatro fundaciones y en 2023, según los datos de la memoria son ocho. Asimismo, en este cuadro, no consta la información del personal de las fundaciones CENER e IDISNA.

⁴³ No constan los informes de auditoría de las cuentas anuales de las fundaciones Conservación del Patrimonio Histórico de Navarra, CENER e IDISNA.

⁴⁴ Se incorpora la Fundación Miguel Indurain.

⁴⁵ Se crea la Fundación Gizain.

⁴⁶ Se incorporan las fundaciones CENER e IDISNA.

El personal se concentra principalmente en las fundaciones Miguel Servet y Gizain. Asimismo, son las que han reflejado un mayor aumento en el personal.

Las cuentas anuales de las cinco fundaciones han sido auditadas y el tipo de opinión en todas ellas ha sido favorable.

No obstante, destacamos la inclusión de dos párrafos de énfasis en los informes de auditoría correspondientes a las siguientes fundaciones:

a) Fundación Baluarte incluye un párrafo de énfasis sobre su patrimonio neto negativo. Al respecto, el Gobierno de Navarra ya ha manifestado expresamente que prestará apoyo financiero para posibilitar el cumplimiento de los compromisos y las obligaciones de pago y asegurar la continuidad de sus operaciones. Esta misma situación fue puesta de manifiesto en nuestro informe de cuentas generales del ejercicio anterior.

b) Fundación pública navarra para la provisión de apoyos a personas con discapacidad, incluye un párrafo de énfasis sobre sus fondos propios negativos. No obstante, se menciona que la fundación obtiene los recursos necesarios para el desarrollo de su actividad fundamentalmente a través de las aportaciones del Gobierno de Navarra, su entidad fundadora. En este sentido, se indica como hecho posterior, que ha recibido en el mes de abril de 2024, la aportación dineraria para los presupuestos de gastos de funcionamiento y de inversión del ejercicio 2024 lo que garantiza la continuidad de sus actividades.

Al igual que con las empresas públicas, en 2024 se emitieron los correspondientes informes de auditoría de cumplimiento de legalidad de 2023 con los mismos objetivos descritos para las empresas públicas.

Los resultados de las cinco auditorías⁴⁷ que han sido recibidas por la Dirección General de la Intervención, son los siguientes:

a) Respecto a las operaciones de endeudamiento, se concluye que se cumple con la normativa aplicable, si bien se señala una excepción en una fundación al haber solicitado concertado un crédito sin la preceptiva autorización del Gobierno de Navarra.

b) En cuanto a las contrataciones públicas sobre una muestra de 33 contratos, se concluye que se cumple con la normativa aplicable, si bien, se señala una excepción que afecta a tres contratos en una fundación, soportada en el recurso indebido a la figura del contrato de menor cuantía.

c) De la revisión de las contrataciones de personal y sistemas retributivos se concluye que, en general, se cumple con la normativa, si bien se señalan cuatro excepciones (dos excepciones en dos fundaciones), relativas al recurso a listas de contratación que no estaban vigentes o no disponibles y al abono de retribuciones según un Convenio Colectivo, que han superado las previstas legalmente para los empleados públicos.

d) En cuanto al cumplimiento de la normativa referidas a entregas dinerarias sin contraprestación, se concluye que se cumple con la legislación aplicable.

e) En lo que se refiere al cumplimiento de otros requerimientos legales, se concluye que, en general, se cumple con la normativa aplicable, si bien se señala que las páginas web de tres fundaciones no contienen toda la información establecida en determinados artículos de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Para finalizar, indicamos que en febrero de 2024⁴⁸, se ha emitido y publicado el Informe-Resumen de resultados del ejercicio 2022, que aprueba la Intervención General, correspondiente a las auditorías de cuentas anuales y de procedimientos acordados sobre cumplimiento de legalidad de las sociedades y fundaciones públicas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus Organismos Públicos.

⁴⁷ Los resultados que se muestran son los reflejados en los informes de auditoría que actualmente se encuentran en revisión por parte de la Dirección General de Intervención.

⁴⁸ <https://gobiernoabierto.navarra.es/es/transparencia/auditorias-cuentas-anuales-procedimientos-acordados-sobre-cumplimiento-legalidad>.

De este proceso de revisión se concluyó en la existencia de más incumplimientos de los señalados por los auditores privados. En concreto se señalan las siguientes cuestiones adicionales:

Incumplimientos en tasas de reposición en cinco sociedades y en una fundación.

Incumplimientos en incrementos retributivos en una sociedad y en una fundación.

Incumplimiento en un contrato para el que el procedimiento de contratación de menor cuantía, no es el que debería haberse llevado a cabo para el volumen contratado.

Incumplimientos por formalización de convenios, que debieran haber sido consideradas patrocinios en dos sociedades, así como la realización de una donación en una sociedad, a pesar de no estar previsto en su objeto social, su realización.

APÉNDICE 6. CONTRATO DE OBRA “DUPLICACIÓN DEL TÚNEL DE BELATE”

Sobre la fiscalización de este expediente, indicamos que el alcance de nuestra fiscalización, solo incluye la tramitación administrativa, hasta la adjudicación del contrato. No forman parte del alcance la ejecución del contrato, y el expediente de adjudicación de la dirección de obra. Los datos económicos del contrato son los siguientes:

Procedimiento	Valor estimado	Nº de licitadores	Importe Licitación*	Importe Adjudicación*	% baja
Abierto superior al umbral europeo	86.462.477	7	78.602.252	62.881.801	-20

*Importes IVA excluido.

Fase licitación del contrato de obra

- Mediante Acuerdo del Gobierno de Navarra de 25 de enero de 2023 se autorizó al Director General de Obras Públicas e Infraestructuras la celebración del contrato de obras del proyecto de construcción de la “Duplicación del túnel de Belate” (valor estimado 86, 50 millones IVA excluido) y del contrato de la dirección de la obra (valor estimado de 2, 68 millones IVA excluido)

La ejecución de ambos contratos se realiza en el periodo 2023-2027, por lo que la citada autorización conllevó la correspondiente autorización de gasto con carácter plurianual.

- Mediante Resolución de 6 de febrero de 2023 del Director General de Obras Públicas e Infraestructuras se aprobó el expediente de contratación de la obra “Duplicación del túnel de Belate” y se dispuso la apertura del procedimiento de adjudicación. Asimismo, se designó a los componentes de la Mesa de Contratación (en adelante la Mesa), que está compuesta por ocho miembros:

- Cinco técnicos⁴⁹ del Departamento de Cohesión Territorial, uno de los cuales ejerce la función de Presidente de la Mesa⁵⁰.

- Un técnico de administración pública (rama jurídica) del departamento que ejerce las funciones de secretario.

- El interventor delegado del citado departamento.

- Un representante de la Junta de Contratación Pública⁵¹.

- La unidad gestora del contrato, es el Servicio de Nuevas Infraestructuras y el órgano de contratación es el Director General de Obras Públicas e Infraestructuras.

⁴⁹ Tres directores de servicio del departamento, uno de los cuales es el director del Servicio de Nuevas Infraestructuras, unidad gestora del contrato, y dos Jefes de Sección dependientes de este servicio.

⁵⁰ Director del Servicio de Nuevas Infraestructuras.

⁵¹ Resolución de fecha 26/01/2023 de la Presidenta de la Junta de Contratación por la que se designan vocales representantes para su integración en la Mesa que ha de actuar en el procedimiento de licitación del contrato de las obras de construcción de Belate, dado que el valor estimado del contrato, supera los 10 millones, de conformidad con el artículo 50 de la LFC. Según consta en acta de la Mesa de 31 de agosto de 2023, se produce la renuncia de la titular inicialmente designada y su sustitución por el suplente asignado.

• La licitación del contrato se llevó a cabo mediante el procedimiento de adjudicación abierto superior al umbral europeo, y utilizando como criterio de adjudicación el de mejor relación calidad-precio. Según la cláusula 11 de las condiciones particulares, los criterios de adjudicación, son los siguientes:

a) Criterios cualitativos evaluables mediante juicios de valor (máximo 50 puntos)

Concepto	Puntuación máxima
X1 Memoria técnica	40
X2 Programa de obra	10

X1 Memoria Técnica	Puntuación máxima
X1.1 Análisis del proyecto	10
X1.2 Descripción de las actividades más compleja previstas en la obra, y propuesta de los procesos constructivos más seguros para su ejecución	20
X1.3 Análisis de los desvíos provisionales propuestos y su afección al tráfico	5
X1.4 Análisis de los servicios afectados y sus reposiciones	5

X2 Programa de obra	Puntuación máxima
Diagrama de gantt o similar que contenga:	
<ul style="list-style-type: none"> • Lista de actividades 	
X2	10
<ul style="list-style-type: none"> • Duración de las actividades, indicando los rendimientos previstos en cada caso • Vínculos entre las actividades • Camino crítico • Condicionantes externos y climatológicos 	

b) Criterios cuantitativos evaluables mediante fórmulas (máximo 50 puntos)

Concepto	Puntuación máxima
X3 Oferta económica	40
X4 Criterios sociales	10

La licitación se publicó en el Portal de Contratación el 8 de febrero de 2023 y en el Diario Oficial de la Unión Europea el 6 de febrero de 2023. El plazo de presentación de las ofertas finalizaba el 9 de marzo de 2023.

Las actuaciones de la Mesa, según la documentación a la que hemos tenido acceso, constan en las siguientes actas:

- Acta de 23 de marzo de 2023 de apertura del sobre nº 1 “Documentación administrativa”. Se presentaron siete licitadores, seis de ellos como uniones temporales de empresas (en adelante UTE). En el acta se deja constancia de la necesidad de solicitar subsanación de determinada documentación a cinco de ellas, siendo por lo tanto admitidas en esta fase del procedimiento a las dos restantes.

- Acta de 11 de abril de 2023 de valoración de la subsanación de documentación solicitada en el acta anterior. Se admitió la subsanación efectuada, por lo que quedaron definitivamente aceptados los siete licitadores. Asimismo, se procedió a la apertura del sobre nº 2 “Propuesta criterios cualitativos”, para su análisis y valoración.

- Acta de 31 de agosto de 2023 de valoración del sobre nº 2 “Propuesta de criterios cualitativos”. En la citada acta, se pone de manifiesto lo siguiente:

a) Se deja constancia de que la documentación aportada por las empresas correspondientes al sobre Nº 2 “Propuesta criterios cualitativos” ha permanecido durante varios días en una unidad de

red, a la que ha tenido acceso cualquier empleado público de la Dirección General de Obras Públicas e Infraestructuras.

b) Se transcriben las puntuaciones obtenidas de acuerdo con la valoración que consta en un documento anexo:

Empresa licitadora	X1 Memoria Técnica 40 puntos)	X2 (Programa de obra 10 puntos)	Total
1	21,90	7,90	29,80
2	24,25	8,35	32,60
3	25,35	8,10	33,45
4	37,17	9,05	46,22
5	29,90	8,80	38,70
6	36,75	8,10	44,85
7	34,75	9,30	44,05

c) El documento anexo al acta, es el “*Documento de análisis, evaluación y puntuación de los criterios cualitativos, sobre nº 2, de las ofertas presentadas a la licitación de las obras contenidas en el proyecto de construcción Duplicación del túnel de Belate*”. Se hace mención expresa de que este documento, es una versión definitiva de 28 de agosto de 2023. Este documento, de carácter técnico, está firmado por los miembros técnicos de la Mesa y es el que se somete a la deliberación de la misma.

d) En el acta se indica que se han celebrado dos reuniones presenciales en la sede del departamento (los días 8 y 14 de junio de 2023) a fin de obtener unanimidad acerca del documento anteriormente citado y analizar la corrección del procedimiento seguido. En uso del derecho que reconoce el artículo 50.4 de la LFC, consta oposición razonada de tres miembros de la Mesa con una posición contraria al parecer de la mayoría.

La posición contraria a la que se refiere el acta, se hace constar en la emisión de sendos votos particulares⁵² por parte del secretario, del representante de la Junta de Contratación Pública y del interventor delegado.

Manifiestan, por un lado, que la valoración técnica efectuada carece de una adecuada motivación que acredite suficientemente las diferencias de puntuación entre las ofertas en aras a garantizar la igualdad de trato y no discriminación, y por otro, la incorrección del hecho que el presidente de la Mesa conociera las puntuaciones de los demás miembros antes de emitir su propia valoración.

• Acta de 6 de septiembre de 2023 de apertura del sobre nº 3 “Propuesta criterios cuantificables mediante fórmulas”.

Se procede a la apertura del sobre 3 y calificación de los criterios cuantitativos, es decir, el precio y los criterios sociales, que ponderan un total de 50 puntos. El resultado es el siguiente:

Empresa licitadora	Oferta Económica 40 puntos	Criterios sociales 10 puntos	TOTAL
1	27,52	10	37,52
2	30,06	10	40,06
3	27,42	10	37,42
4	40	10	50
5	40	10	50
6	40	10	50
7	40	10	50

⁵² Se corresponden con tres documentos individualizados y adjuntos al acta de la Mesa.

El resultado final de valoración, es el siguiente:

Empresa licitadora	Total oferta técnica	Total oferta fórmulas	TOTAL
4	46,22	50	96,22
6	44,85	50	94,85
7	44,05	50	94,05
5	38,7	50	88,7
2	32,6	40,06	72,66
3	33,45	37,42	70,87
1	29,8	37,52	67,32

Por ello, acuerdan requerir a las empresas integrantes de la UTE mejor valorada, la documentación prevista en la cláusula 13 del condicionado relativa a la acreditación de la personalidad de la empresa, la solvencia, y los certificados de obligaciones tributarias. Se concede un plazo de siete días para su subsanación.

- Acta de 4 de octubre de 2023 del examen de la documentación administrativa y requerimiento de subsanación. En este acto, se analiza la documentación solicitada a la UTE que resulta mejor valorada.

Se refleja en acta que se está de acuerdo en requerir la titulación del jefe de obra. Por el contrario, los miembros de la Mesa, no coinciden en la válida acreditación de la solvencia técnica por medio de certificado que avale la buena ejecución de una obra similar a la licitada, según lo señalado en el condicionado de los pliegos:

“Relación de las obras ejecutadas en el curso de los últimos cinco años, avalada por certificado de buena ejecución de, al menos, una obra similar (túnel), con importe de ejecución igual o superior a 65.000.000 euros, IVA excluido, donde conste el importe, la fecha y el lugar de ejecución de la obra, con indicación de si se realizaron según las reglas por las que se rige la profesión y si se llevaron normalmente a buen término

Al no haberse realizado reuniones presenciales y no ser posible dejar constancia de los puntos principales de las deliberaciones, se incorpora al acta un *“Informe sobre solvencia técnica o profesional Túnel de Belate”* de fecha 3 de octubre de 2023, aprobado con el voto favorable de cinco de los ocho miembros de la Mesa, que concluye que se acredita el requisito de solvencia exigido⁵³.

Asimismo, se recoge en el acta la oposición razonada de quienes discrepan, (secretario, representante de la Junta de Contratación Pública e interventor delegado), que emiten sendos votos particulares incorporados al acta, y en los que manifiestan que las dudas generadas sobre la acreditación del requisito de solvencia requerido en los pliegos, debieran haberse solventado mediante el trámite de subsanación previsto en la normativa de contratación.

- Acta de 23 de octubre 2023⁵⁴ del examen de la documentación y propuesta de adjudicación. Se deja constancia que se ha recibido la documentación requerida (subsanación de la titulación requerida al jefe de obra). Se propone la adjudicación por un importe de 62.881.801,65 euros, IVA excluido, a la UTE nº 4, por presentar su oferta la mejor relación calidad-precio.

Fase propuesta adjudicación y adjudicación del contrato

- El presidente de la Mesa eleva al Director General de Obras Públicas e Infraestructuras, el 25 de octubre de 2023, la propuesta de adjudicación.

- El interventor delegado, el 3 de noviembre de 2023, emitió un informe de reparo no suspensivo, en el que dejaba constancia de todo lo sucedido en las actuaciones procedimentales por la Mesa, adjuntando las actas de la mesa, y los informes que reflejan los votos particulares. Asimismo, informa al órgano de contratación de que los hechos puestos de manifiesto en los votos particulares, (principalmente la falta de motivación y el procedimiento seguido para la valoración

⁵³ ...importe de ejecución igual o superior a 65.000.000 euros...

⁵⁴ Dato modificado por la alegación quinta de la Secretaría General Técnica del Departamento de Economía y Hacienda

de las ofertas de valoración llevado a cabo) podrían suponer el incumplimiento de los principios de igualdad de trato, no discriminación y transparencia.

- El Director General de Obras Públicas e Infraestructuras solicitó el 20 de diciembre de 2023, al Director del Servicio de Nuevas Infraestructuras, que, una vez visto el informe del interventor delegado, considera que la documentación del expediente está incompleta y que debe concluirse con mayor nitidez la motivación de las calificaciones, así como subsanar la documentación del certificado de nueva ejecución.

El 21 de diciembre de 2023, el citado director de servicio lo comunica al resto de componentes que formaban parte de la Mesa para que respondan lo que crean conveniente. Al respecto, indicamos que el 9 de noviembre de 2023, el letrado que ejerció las funciones de secretario de la Mesa, había advertido sobre la improcedencia de llevar a cabo actuaciones propias de la Mesa una vez concluidas las funciones de ésta con la propuesta de adjudicación.

El mismo 21 de diciembre se recibe un certificado de solvencia de la UTE que se propone como adjudicataria. Este certificado figura solicitado por la propia UTE al Ministerio de Transportes el 19 de diciembre.

También el 21 de diciembre, el director del servicio remite a los miembros de la Mesa un documento denominado "*Documento de análisis, evaluación y puntuación de los criterios cualitativos, sobre nº 2, de las ofertas presentadas a la licitación de las obras contenidas en el proyecto de construcción Duplicación del túnel de Belate*". Este documento está fechado el 20 de diciembre 2023 y firmado por los cinco miembros técnicos de la Mesa (incluido su presidente), pero no ha sido aprobado por ésta. Destacamos que en este informe, no se alteran las puntuaciones asignadas por la Mesa a las distintas ofertas en relación a las que constan en acta de 31 de agosto de 2023.

- Mediante Resolución del citado Director General de fecha 26 de diciembre de 2023, se aprobó la adjudicación del contrato de obra a la UTE que propuso la Mesa el 23 de octubre de 2023.

- El contrato se formalizó el 25 de enero de 2024.

- No consta que se haya interpuesto reclamación o recurso contra dicha adjudicación.

Sobre el procedimiento de adjudicación realizado, además de lo señalado en el apartado 4.4 del Apéndice 4. Información adicional sobre las salvedades, destacamos lo siguiente:

- La documentación contenida en el sobre nº 2 referida a la propuesta de criterios cualitativos presentadas por los licitadores, ha estado depositada en una unidad de red de la Dirección General de Obras Públicas e Infraestructuras, a la que tiene acceso cualquier empleado público de la citada dirección; situación que debiera haberse evitado.

- En relación con los criterios cualitativos sometidos a juicio de valor, que fueron valorados por los miembros técnicos de la Mesa, esta Cámara no cuestiona sus valoraciones, que gozan de presunción de certeza, ni tampoco la discrecionalidad técnica que se le atribuye a las Mesas de Contratación. No obstante, este margen de discrecionalidad debe acotarse con una adecuada concreción y ponderación de los criterios de adjudicación previstos en los pliegos.

La normativa contractual exige expresamente una adecuada motivación que debe garantizar la selección de la mejor oferta frente al resto. Ante las deficiencias indicadas anteriormente en los pliegos, consideramos que el informe de valoración, en términos generales, es muy descriptivo y, no se aprecia una clara identificación de las diferencias que existen entre unas y otras ofertas que justifiquen las diferencias de puntuación que han sido determinantes en la adjudicación.

- En relación con los criterios cuantitativos, en concreto respecto a la oferta económica, cuatro de las siete ofertas, ofertan la baja máxima establecida en los pliegos (un 20 por ciento para no ser considerada oferta anormalmente baja) y todas ellas obtienen los 40 puntos establecidos en los pliegos. Esta situación provoca que la oferta económica no haya sido relevante en el resultado final, lo que implica que el criterio determinante para la adjudicación es la valoración de los criterios cualitativos sometidos a juicio de valor.

Sobre esta cuestión, nos remitimos a lo que hemos indicado sobre los contratos de obra en el apartado 5.5 del Apéndice 5 del informe.

- Respecto al pronunciamiento de la Mesa relativo a la subsanación, no cabe duda de que el trámite de subsanación se configura como una garantía esencial para corregir aquellas deficiencias de las que adolece, a juicio de las Mesas las ofertas.

- En relación con el reparo no suspensivo del interventor delegado y a las actuaciones realizadas con posterioridad a la emisión del mismo y antes de dictarse la resolución de adjudicación, indicamos las siguientes cuestiones:

- La LFHPN establece el carácter suspensivo de los reparos únicamente en una serie de supuestos tasados. Este tipo de reparos suspende la tramitación de los expedientes. Por el contrario, los reparos no suspensivos no suspenden tal tramitación, pero no significan una opinión favorable sobre el cumplimiento de los requisitos legales establecidos, cuyo control tiene atribuido la intervención.

En este expediente, el reparo informa del posible incumplimiento de los principios de igualdad de trato, no discriminación y transparencia. Esta Cámara considera que hubiera aportado una mayor garantía al proceso solicitar informe a la Junta de Contratación Pública, máxime teniendo en cuenta la relevancia de este contrato.

- Las actuaciones llevadas a cabo a instancias del órgano de contratación, a la vista del informe de la intervención delegada, son propias de la Mesa, que, conforme a la LFC, es un órgano colegiado que no está sometido jerárquicamente al órgano de contratación, y no puede ser sustituida en sus funciones por ningún otro órgano.

- En todo caso, la documentación relativa a estas actuaciones es relevante en la tramitación del procedimiento de adjudicación y, por tanto, debiera haberse incluido en el expediente administrativo remitido inicialmente a esta Cámara.

Por todo lo anterior, esta Cámara realiza las siguientes *recomendaciones*:

- *Custodiar adecuadamente la documentación que debe analizar las Mesas de Contratación.*
- *Incluir en el expediente administrativo toda la documentación relevante en el procedimiento de adjudicación de los contratos.*
- *Aprobar los pliegos de contratación de las obras públicas con la mayor definición, detalle y concreción técnica posible de los criterios cualitativos de adjudicación, reduciendo el margen de discrecionalidad técnica de las Mesas al mínimo necesario.*
- *Aprobar por las Mesas de Contratación dejando constancia en acta, el procedimiento de valoración de los criterios cualitativos sometidos a juicio de valor, de forma que se garantice la imparcialidad y objetividad en las valoraciones.*
- *Motivar suficientemente las valoraciones técnicas de forma que permitan valorar y acreditar adecuadamente las puntuaciones asignadas respecto a las características y diferencias entre las ofertas presentadas.*

APÉNDICE 7. MUESTRA DE EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN

CONTRATO DE OBRAS

Nº muestra	Órgano contratación	Contrato	Importe licitación	Importe adjudicación	Baja	Procedimiento
1	Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas	Obras adecuación edificio en C/Monasterio Irache 11 de Estella-Lizarra como residencia de mayores Santo Domingo	9.241.138	8.317.030	10,00%	Abierto superior al umbral europeo
2	Subdirección de Gestión y Recursos de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas	Obras de rehabilitación de dos viviendas en Concepción Benítez, 12	832.428	790.807	5,00%	Abierto
3	Subdirección de Gestión y Recursos de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas	Contrato de instalación de equipos de climatización en la Residencia del Vergel	316.984	292.259	7,80%	Abierto
4	Dirección General de Obras Públicas e Infraestructuras	Duplicación del túnel de Belate	78.602.252	62.881.802	20,00%	Abierto superior al umbral europeo
5	Dirección General de Obras Públicas e Infraestructuras	Itinerario peatonal y ciclista de conexión entre Sarriguren-Ciudad de la Innovación-Ripagaina-Areta-Burlada	1.748.560	1.573.704	10,00%	Abierto
6	Dirección General de Obras Públicas e Infraestructuras	Proyecto de pasarela peatonal sobre la carretera PA 30 en Arre (Ezcabarte)	1.086.942	1.032.594	5,00%	Abierto
7	Dirección General de Obras Públicas e Infraestructuras	Itinerario peatonal y ciclista de conexión entre Zizur Mayor y Pamplona	789.845	710.861	10,00%	Abierto
8	Dirección General de Obras Públicas e Infraestructuras	Urbanización del intercambiador de autobús interurbano en Lumbier, Navarra	739.041	702.089	5,00%	Abierto
9	Dirección General de Recursos Educativos del Departamento de Educación	Contrato de obras para ampliación y reforma de CPEIP Teresa Bertrán Lis de Cadreita	1.381.117	1.241.348	10,12%	Abierto
10	Dirección General de Recursos Educativos del Departamento de Educación	Contratación de las obras de ampliación del CPEIP Juan de Palafox de Fitero	581.030	576.000	0,87%	Abierto
11	Dirección General de Recursos Educativos del Departamento de Educación	Reforma de Sala de Calderas en el edificio José Vila de Pamplona	220.473	218.000	1,12%	Abierto
12	Dirección General de Medio Ambiente	Construcción de nueva casa forestal (Guardetxe) en el monte Sierra de Aralar	385.208	384.862	0,09%	Abierto
13	Dirección General de Medio Ambiente	Restauración de la margen derecha del río Salazar tras la demolición de la presa de Molino de Oronz	199.963	169.969	15,00%	Abierto
14	Dirección General de Medio Ambiente	Retirada e instalación de cierras ganaderos quemados en los incendios de junio de 2022 en Lerga y Leoz (LOTE 1)	125.192	100.154	20,00%	Abierto
		Retirada e instalación de cierras ganaderos quemados en los incendios de junio de 2022 en Lerga y Leoz (LOTE 2)	49.687	39.749	20,00%	
15	Director-Gerente NILSA	Reforma EDAR Tudela, Mejora línea de fangos	9.351.179	8.217.815	12,12%	Abierto superior al umbral europeo
16	Director-Gerente NILSA	Reforma depuradora de Lerate	1.097.272	1.085.092	1,11%	Abierto
17	Director-Gerente NILSA	Instalación solar fotovoltaica para autoconsumo en las EDAR de Cintruénigo y Millagro (lote 1)	93.951	79.083	15,83%	Simplificado

Nº muestra	Órgano contratación	Contrato	Importe licitación	Importe adjudicación	Baja	Procedimiento
		Instalación solar fotovoltaica para autoconsumo en las EDAR de Cintruénigo y Millagro (lote 2)	69.072	67.669	2,03%	Simplificado
18	NASUVINSA	Obras de construcción de una nave industrial y la urbanización interior en parcelas del Polígono de Aoiz (Navarra)	5.352.569	5.352.500	0,00%	Abierto superior al umbral europeo
19	NASUVINSA	Obras de urbanización de la ampliación del Área Industrial Comarca 2 en Galar (Navarra)	2.452.162	2.052.705	16,29%	Abierto
20	NASUVINSA	Obras de ajardinamiento de las parcelas BF1.1, BF1.2 Y BF1.3 del PSIS de Ripagaina (Navarra)	143.068	139.921	2,20%	Simplificado
21	Director Gerente del Servicio Navarro de Salud – Osasunbidea	Obra de Ejecución del Proyecto de Reforma de dos plantas (6ª y 7ª) y reforma de la fachada del patio de manzana del Edificio Conde Oliveto del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.	1.813.696	1.541.823	14,99%	Abierto
22	Director Gerente del Servicio Navarro de Salud – Osasunbidea	OB40/2022 Obras de reforma del vial de acceso a la Clínica Ubarmin	461.903	369.522	20,00%	Abierto
23	Director Gerente del Servicio Navarro de Salud – Osasunbidea	OB8/2023 Obras nuevo aparcamiento zona oeste de la Clínica Ubarmin	259.499	259.005	0,19%	Abierto

CONTRATO DE SUMINISTROS

Nº muestra	Organo contratación	Contrato	Importe licitación	Importe adjudicación	Baja	Procedimiento
M1	Servicio Navarro De Salud - Osasunbidea	APRO 14/2024: Suministro de radiofármacos con destino al Servicio de Medicina Nuclear del Hospital Universitario de Navarra. LOTE 1	695.661	693.749	0,27%	Abierto superior al umbral europeo
		APRO 14/2024: Suministro de radiofármacos con destino al Servicio de Medicina Nuclear del Hospital Universitario de Navarra. LOTE 2	498.681	419.289	15,92%	
		APRO 14/2024: Suministro de radiofármacos con destino al Servicio de Medicina Nuclear del Hospital Universitario de Navarra. LOTE 3	13.800	13.500	2,17%	
		APRO 14/2024: Suministro de radiofármacos con destino al Servicio de Medicina Nuclear del Hospital Universitario de Navarra. LOTE 4	54.120	52.140	3,66%	
		APRO 14/2024: Suministro de radiofármacos con destino al Servicio de Medicina Nuclear del Hospital Universitario de Navarra. LOTE 5	9.980	9.710	2,71%	
		APRO 17/2024: Suministro de desfibriladores automáticos implantables, electrodos y malla antibiótica, con destino al Hospital Universitario de Navarra del Servicio Navarro de Salud -Osasunbidea LOTE 1	262.200	252.825	3,58%	
		APRO 17/2024: Suministro de desfibriladores automáticos implantables, electrodos y malla antibiótica, con destino al Hospital Universitario de Navarra del Servicio Navarro de Salud -Osasunbidea LOTE 2	264.450	261.420	1,15%	
		APRO 17/2024: Suministro de desfibriladores automáticos implantables, electrodos y malla antibiótica, con destino al Hospital Universitario de Navarra del Servicio Navarro de Salud -Osasunbidea LOTE 3	257.700	250.950	2,62%	
		APRO 17/2024: Suministro de desfibriladores automáticos implantables, electrodos y malla antibiótica, con destino al Hospital Universitario de Navarra del Servicio Navarro de Salud -Osasunbidea LOTE 4	242.300	241.650	0,27%	
		APRO 17/2024: Suministro de desfibriladores automáticos implantables, electrodos y malla antibiótica, con destino al Hospital Universitario de Navarra del Servicio Navarro de Salud -Osasunbidea LOTE 5	47.100	47.100	0,00%	
M2	Servicio Navarro De Salud - Osasunbidea	APRO 17/2024: Suministro de desfibriladores automáticos implantables, electrodos y malla antibiótica, con destino al Hospital Universitario de Navarra del Servicio Navarro de Salud -Osasunbidea LOTE 6	116.660	113.648	2,58%	Abierto superior al umbral europeo
		APRO 17/2024: Suministro de desfibriladores automáticos implantables, electrodos y malla antibiótica, con destino al Hospital Universitario de Navarra del Servicio Navarro de Salud -Osasunbidea LOTE 7	130.010	125.670	3,34%	

Nº muestra	Organo contratación	Contrato	Importe licitación	Importe adjudicación	Baja	Procedimiento
		APRO 17/2024: Suministro de desfibriladores automáticos implantables, electrodos y malla antibiótica, con destino al Hospital Universitario de Navarra del Servicio Navarro de Salud –Osasunbidea LOTE 8	133.010	129.428	2,69%	
		APRO 17/2024: Suministro de desfibriladores automáticos implantables, electrodos y malla antibiótica, con destino al Hospital Universitario de Navarra del Servicio Navarro de Salud –Osasunbidea LOTE 9	12.000	12.000	0,00%	
M3	Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital	Contratación de la ampliación hardware y software de la infraestructura servidora del entorno distribuido de Gobierno de Navarra LOTE 1	1.155.473	1.071.671	7,25%	
		Contratación de la ampliación hardware y software de la infraestructura servidora del entorno distribuido de Gobierno de Navarra LOTE 2	43.773	41.135	6,03%	Abierto superior al umbral europeo
M4	Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital	Implantación del CPD del Gobierno de Navarra definido por software	1.384.298	1.310.515,66	5,33%	Abierto superior al umbral europeo
M5	Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital	Estaciones de trabajo, monitores, portátiles, replicadores de puertos y sus licencias asociadas (2023-2025) LOTE 1	1.746.364	1.289.080	26,18%	
		Estaciones de trabajo, monitores, portátiles, replicadores de puertos y sus licencias asociadas (2023-2025) LOTE 2	24.888	20.690	16,87%	
		Estaciones de trabajo, monitores, portátiles, replicadores de puertos y sus licencias asociadas (2023-2025) LOTE 3	39.782	Desierto	Abierto	Abierto superior al umbral europeo
M6	Departamento De Hacienda Y Política Financiera	Estaciones de trabajo, monitores, portátiles, replicadores de puertos y sus licencias asociadas (2023-2025) LOTE 4	22.120	Desierto	Abierto	
M7	Departamento De Hacienda Y Política Financiera	Suministro y renovación de diferentes equipos audiovisuales en las salas de vistas de los Palacios de Justicia de Pamplona, Tudela, Estella, Tafalla y Aolz.	466.164	386.630	17,06%	Abierto superior al umbral europeo
M8	Instituto De Salud Pública Y Laboral De Navarra	Suministro y montaje de armarios compactos en el Archivo Contemporáneo de Navarra. Segunda licitación.	500.000	500.000	0,00%	Abierto superior al umbral europeo
		Contrato de suministro de diversas vacunas del Calendario Oficial de Vacunaciones de Navarra para el año 2024 LOTE 1	1.170.000	1.170.000	0,00%	
		Contrato de suministro de diversas vacunas del Calendario Oficial de Vacunaciones de Navarra para el año 2025 LOTE 2	1.691.250	1.691.250	0,00%	Abierto superior al umbral europeo
		Contrato de suministro de diversas vacunas del Calendario Oficial de Vacunaciones de Navarra para el año 2026 LOTE 3	400.200	400.200	0,00%	
M9	Instituto De Salud Pública Y Laboral De Navarra	Contrato de suministro de diversas vacunas del Calendario Oficial de Vacunaciones de Navarra para el año 2027 LOTE 4	255.000	255.000	0,00%	
		Contrato de suministro de tres mamógrafos digitales con tomosíntesis para el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra	750.000	749.993	0,00%	Abierto superior al umbral europeo

Nº muestra	Organo contratación	Contrato	Importe licitación	Importe adjudicación	Baja	Procedimiento
M10	Fundación Navarra para la Gestión de Servicios Sociales Públicos	Suministro furgonetas adaptadas como unidades móviles	195.690	195.132	0,28%	Abierto
M11	Fundación Navarra para la Gestión de Servicios Sociales Públicos	Suministro catering COAs LOTE 1	82.673	82.673	0,00%	
		Suministro catering COAs LOTE 2	44.092	44.092,00	0,00%	Abierto

CONTRATO SERVICIO

Nº Muestra	Organo contratación	Contrato	Importe licitación	Importe adjudicación	Baja	Procedimiento
M1	Agencia Navarra Para La Dependencia	Contratos para gestionar Oncineda, PF Las Torchas, Las Hayas y CD Pilar Gogorcena LOTE 1	406.307	400.507	1,43%	Abierto superior al umbral europeo
		Contratos para gestionar Oncineda, PF Las Torchas, Las Hayas y CD Pilar Gogorcena LOTE 2	440.648	432.058	1,95%	
		Contratos para gestionar Oncineda, PF Las Torchas, Las Hayas y CD Pilar Gogorcena LOTE 3	155.016	153.369	1,06%	
M2	Servicio Navarro De Salud - Osasunbidea	PRESYCON 1/2023. Contrato para la práctica de exploraciones y pruebas diagnósticas a los beneficiarios del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea LOTE 1	2.543.620	2.041.328	19,75%	Abierto superior al umbral europeo
		PRESYCON 1/2023. Contrato para la práctica de exploraciones y pruebas diagnósticas a los beneficiarios del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea LOTE 2	910.800	885.500	2,78%	
		PRESYCON 1/2023. Contrato para la práctica de exploraciones y pruebas diagnósticas a los beneficiarios del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea LOTE 3	256.620	256.620	0,00%	
		PRESYCON 1/2023. Contrato para la práctica de exploraciones y pruebas diagnósticas a los beneficiarios del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea LOTE 4	149.400	149.400	0,00%	
M3	Servicio Navarro De Salud - Osasunbidea	SER 116/2023: Servicio de alimentación de pacientes de la Gerencia de Salud Mental y gestión del servicio de cafetería del Centro San Francisco Javier.	1.026.168	944.149	7,99%	Abierto
M4	Servicio Navarro De Salud - Osasunbidea	SER 82/2023: Servicio de alimentación de pacientes y personal de guardia, gestión de la cafetería del Hospital Reina Sofía de Tudela y el servicio de comida a pacientes del centro de Salud Mental.	847.067	804.838	4,99%	Abierto superior al umbral europeo
M5	Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital	Gestión de proyectos, evolución y mantenimiento del Portal de Contratación y otras aplicaciones relacionadas durante los años 2023-2026	1.138.740	1.081.801	5,00%	Abierto superior al umbral europeo
M6	Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital	Asistencia técnica para el desarrollo y servicios complementarios de aplicaciones en Arquitectura Microsoft para el conjunto de aplicaciones de la suite SIMPA (Sistemas de provisión y Acceso) durante los años 2023-2026	678.051	650.929	4,00%	Abierto superior al umbral europeo
M7	Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital	Gestión de proyectos, soporte a los proyectos de migración de los servicios de orquestación	494.971	492.793	0,44%	Abierto
M9	Departamento De Hacienda Y Política Financiera	Contrato de seguros de responsabilidad patrimonial y daños Parlamento y Cámara de Comptos LOTE 1	1.000.000	848.978	15,10%	Abierto superior al umbral comunitario
		Contrato de seguros de responsabilidad patrimonial y daños Parlamento y Cámara de Comptos LOTE 2	1.140.000	1.107.738	2,83%	
M14	Departamento De Educación	Contratación de la redacción del proyecto y dirección de las obras de una nueva Escuela Infantil en Burlada	165.785	140.000	15,55%	Abierto
M15	Centro Navarro De Autoaprendizaje De Idiomas, S.A. (Cnai)	Contratación del servicio de acciones formativas para el sector de Actividades de acondicionamiento físico y animación financiado a cargo de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Next Generation EU) LOTE 1	238.800	197.400	17,34%	

Nº Muestra	Organo contratación	Contrato	Importe licitación	Importe adjudicación	Baja	Procedimiento
M16	Centro Navarro De Autoaprendizaje De Idiomas, S.A. (Cnai)	Contratación del servicio de acciones formativas para el sector de Actividades de acondicionamiento físico y animación financiado a cargo de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Next Generation EU) LOTE 2	238.800	197.400	17,34%	Abierto superior al umbral europeo
		Contratación del servicio de acciones formativas para el sector de Actividades de acondicionamiento físico y animación financiado a cargo de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Next Generation EU) LOTE 3	304.800	Desierto	Desierto	
		Contratación del servicio de acciones formativas para el sector de Actividades de acondicionamiento físico y animación financiado a cargo de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Next Generation EU) LOTE 4	140.400	124.200	11,54%	
		Contratación del servicio de acciones formativas para el sector de docencia para el empleo financiado a cargo de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Next Generation EU) LOTE 1	183.600	152.400	16,99%	
M17	Navarra De Infraestructuras De Cultura, Deporte Y Ocio, S.L.	Contratación del servicio de acciones formativas para el sector de docencia para el empleo financiado a cargo de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Next Generation EU) LOTE 2	183.600	176.256	4,00%	Abierto superior al umbral europeo
		Contratación del servicio de acciones formativas para el sector de docencia para el empleo financiado a cargo de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Next Generation EU) LOTE 3	183.600	152.400	16,99%	
		Contratación del servicio de acciones formativas para el sector de docencia para el empleo financiado a cargo de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Next Generation EU) LOTE 4	183.600	Desierto	Desierto	
M18	Navarra De Infraestructuras De Cultura, Deporte Y Ocio, S.L.	Contratación de clases de esquí y guarda esquís. LOTE 1	266.400	266.400	0,00%	Abierto superior al umbral europeo
		Contratación de clases de esquí y guarda esquís. LOTE 2	18.739	18.739	0,00%	
		Suministro del equipamiento técnico de sonido para las gradas y la pista central del Navarra Arena.	213.965	192.568	10,00%	Abierto

ALEGACIONES FORMULADAS AL INFORME PROVISIONAL***Gobierno de Navarra/Nafarroako Gobernua******Departamento de Economía y Hacienda/Ekonomia eta Ogasun Departamentua***

En contestación a la Resolución del presidente de la Cámara de Comptos por la que se aprueba el informe provisional de fiscalización sobre "Cuentas Generales de Navarra 2023" en el que se daba traslado al organismo fiscalizado para en su caso formular las alegaciones pertinentes, le informo, tal y como señalan las Direcciones Generales competentes que:

Con carácter general:

A lo largo del informe se incluyen algunas afirmaciones que cuestionan la vinculación del objeto del contrato, la existencia o suficiencia de la motivación, la validez de alguna cláusula etc. Es necesario señalar que la vinculación con el objeto del contrato es un requisito de validez del mismo, y además es un concepto jurídico indeterminado¹ cuyo contenido y límites en el concreto caso de este concepto ha sido también de contenido muy dinámico en los últimos años. Lo mismo ocurre con la motivación y otras exigencias del expediente. Dado que la interpretación *ad casum* de la suficiencia de la motivación, vinculación al objeto del contrato, y en definitiva de todas las condiciones de validez de los expedientes, corresponde en primera instancia al órgano de contratación con la participación ineludible de sus servicios jurídicos y de la intervención, al aprobar el expediente, y en instancia revisora, a los distintos órganos con competencia para ello (señaladamente, aunque no de forma exclusiva, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra), consideramos que es necesario aportar una justificación en las afirmaciones, que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 39.1 LPACAP se refieren a contratos vigentes, con plenos efectos en el tráfico jurídico y que en tanto no sean recurridos y anulados por los órganos competentes (artículo 127.2 LFCP), son válidos en todos sus extremos.

¹ Concepto utilizado por las normas del que no puede deducirse con absoluta seguridad lo que aquellas han pretendido exactamente, siendo difícil alcanzar una solución exacta. De esta dificultad surgió la doctrina del «margen de apreciación», que deja cierta libertad, o al menos tolerancia jurídica, para que al concretar un concepto normativo puedan seguirse diversas opciones. (Diccionario panhispánico del español jurídico).

1. En relación con la ponderación de los criterios objetivos dentro del expediente, hay que recordar que acuerdo con el artículo 64.4. LFCP *"Cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, al menos el 50% de la puntuación deberá calcularse mediante la aplicación de fórmulas objetivas que se establecerán en los pliegos, que determinarán la ponderación relativa de cada uno de ellos. Cuando las prestaciones tengan carácter artístico o intelectual al menos el 20% de la puntuación se obtendrá a través de fórmulas objetivas. Esta ponderación podrá expresarse fijando una banda de valores con una amplitud máxima adecuada."* Por tanto, la exigencia de que al menos el 50% de la puntuación se otorgue con criterios objetivos no es aplicable a todos los contratos, y en concreto no lo es a los de carácter intelectual, en los que encajan los contratos de servicios de redacción de proyecto, entre otros, que pueden estar comprendidos entre los que no cumplen el 50%.
2. El informe manifiesta reparos en relación con la utilización de fórmulas para la valoración del precio que no sean proporcionales, o generen curvas o atenuaciones entre las ofertas. Esta postura del informe no se ha motivado, y no la consideramos apropiada dado que el mismo párrafo del informe reconoce que la Ley Foral de Contratos (y por añadidura, diremos, las Directivas de contratación de las que trae causa la LFCP, y la jurisprudencia tanto española como europea) no impone la utilización de determinadas fórmulas. La única obligación establecida por parte de la Jurisprudencia, es la exigencia de que una oferta más económica obtenga una mayor puntuación que otra menos económica, y esa circunstancia puede alcanzarse con la utilización de fórmulas lineales y proporcionales, o bien con fórmulas que dibujen curvas, dando lugar a umbrales de saciedad, tal como ha aceptado de forma expresa la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 2024 - ROJ: STS 1786/2024 ECLI:ES:TS:2024:1786. Por tanto, todas las fórmulas que cumplan la mencionada restricción, son a priori, igualmente válidas.
3. El informe manifiesta la conveniencia de que se otorguen puntuaciones también en los expedientes en que exista un único licitador. Sin embargo, entendemos que, dado que la valoración de las ofertas asignando la correspondiente puntuación tiene como única finalidad comparar entre ellas para decidir, de acuerdo con lo establecido en los pliegos, cuál es la mejor, no parece que otorgar puntuaciones sea requisito para alcanzar la finalidad de la valoración, dado que la única oferta será por definición también la mejor. Siendo que la realización de trámites innecesarios (por no aportar valor para la consecución de la finalidad

asignada) es contrario a la eficiencia en la actuación de la Administración, en los casos es que hay sólo una oferta resulta suficiente y adecuado, y por tanto una buena práctica de eficiencia y simplificación, el juicio positivo acerca del cumplimiento de las prescripciones técnicas, sin más detalle.

4. Del texto parece desprenderse que el manejo deseable de la documentación del sobre nº2, difiere del habitual aplicable a cualquier otra documentación que maneja la administración en su quehacer habitual. Sin embargo, es lo cierto que en ningún precepto legal se establece la obligación o la conveniencia de tratar estos documentos de forma distinta, y ello parece así porque la norma no ha considerado que los riesgos asociados al manejo de la misma excedan de los habituales (que deben quedar salvados con arreglo a los principios de actuación de todos los funcionarios públicos). Bien al contrario, en los casos en que se entiende que existe un riesgo para el cumplimiento de los principios de la contratación pública, la LFCP ha implementado y hecho obligatorios mecanismos que permitan dicha garantía, por ejemplo, la existencia de una herramienta de licitación electrónica que debe asegurar con arreglo a los más altos estándares aplicables, que las ofertas permanecen secretas hasta el momento de su apertura por parte de la mesa de contratación. Es en el momento de la licitación, cuando aún pueden formularse las ofertas, en el que el conocimiento del contenido de las ofertas de todas o algunas empresas por parte de cualquier persona (incluidas las personas de la mesa de contratación), conlleva el riesgo de su mal uso y, por tanto, del perjuicio para los intereses de algunas de las licitadoras. De ahí, la especial cautela implementada por la LFCP.
5. Se hace observar una errata en la referencia al alta de 4 de octubre de 2023(página 120 del informe) cuando el año al que refiere es el 2024.
6. En relación al modo de cálculo de los días de retraso (señalado en la página 39) se desconoce el modo en que se ha llevado a cabo.

Pamplona, 20 de noviembre de 2024

Secretaría General Técnica
Sección Régimen Administrativo
Javier Miqueleiz Garayoa

Servicio Navarro de Salud/Osasunbidea

En relación a la recomendación propuesta en informes de ejercicios anteriores:

...j) Formalizar todos los expedientes de contratación tramitados por emergencia y publicar/os en el Portal de Contratación.

Desde SNS-O manifestamos nuestro firme compromiso de cumplir la misma e informamos que consideramos que la preparación de los expedientes avanza a buen ritmo y esperamos pueda finalizarse en los próximos meses.

Pamplona, 20 de noviembre de 2024

El director de Gestión económica y servicios generales de SNS-O

Patxi Esparza Sánchez

CPEN.**ALEGACIONES AL INFORME PROVISIONAL DE LA FISCALIZACIÓN DE LAS CUENTAS GENERALES 2023 EMITIDO POR LA CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA**

D. Francisco Fernández Nistal, en su calidad de Director General de la mercantil CORPORACIÓN PÚBLICA EMPRESARIAL DE NAVARRA S.L.U. (en adelante CPEN), con NIF B/71018360 y domicilio a estos efectos en Pamplona, Paseo Sarasate Nº 38 - 2º Dcha, respetuosamente

EXPONE

1º. Que con fecha 20 de noviembre de 2024 ha sido remitido por parte de la Dirección General de Intervención del Gobierno de Navarra Resolución del presidente de la Cámara de Comptos de Navarra por la que se aprueba el informe provisional de fiscalización sobre "Cuentas Generales de Navarra 2023".

2º.- Que en el traslado del informe se otorga la posibilidad de formular las alegaciones que se consideren oportunas, finalizando el plazo el mismo día 20 de noviembre de 2024; en concreto se dispone

Dar traslado de dicho informe provisional al organismo fiscalizado para su examen y, en su caso, formulación de alegaciones hasta el día 20 de noviembre, con la advertencia de que no serán tomadas en consideración ni incorporadas al Informe aquellas que no se refieran de forma clara y directa a las conclusiones y opiniones emitidas en el mismo.

3º.- Que es voluntad de CPEN, matriz de las sociedades públicas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, el formular, dentro del plazo establecido al efecto, las siguientes

ALEGACIONES**PRIMERA.- Páginas 29 (Apéndice 2. Delimitación del Sector Público Foral de Navarra, apartado 2.1 Sector Público Foral según la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra) y 99 (apartado 5.12 Sociedades Públicas y Fundaciones Públicas)**

En lo referente a las sociedades públicas se refleja como dato no consolidado el resultado del ejercicio que asciende a la cifra negativa de 8.520 euros.

Dicha cifra, entendemos, ha sido calculada por la Cámara de Comptos de Navarra haciendo un sumatorio de los resultados de las cuentas individuales de cada una de las sociedades públicas.

El artículo 42.1 del Código de Comercio establece

Toda sociedad dominante de un grupo de sociedades estará obligada a formular las cuentas anuales y el informe de gestión consolidados en la forma prevista en esta sección

Existe un grupo cuando una sociedad ostente o pueda ostentar, directa o indirectamente, el control de otra u otras. En particular, se presumirá que existe control cuando una sociedad,

que se calificará como dominante, se encuentre en relación con otra sociedad, que se calificará como dependiente, en alguna de las siguientes situaciones:

- a) Posea la mayoría de los derechos de voto.*
- b) Tenga la facultad de nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de administración.*
- c) Pueda disponer, en virtud de acuerdos celebrados con terceros, de la mayoría de los derechos de voto.*
- d) Haya designado con sus votos a la mayoría de los miembros del órgano de administración, que desempeñen su cargo en el momento en que deban formularse las cuentas consolidadas y durante los dos ejercicios inmediatamente anteriores. En particular, se presumirá esta circunstancia cuando la mayoría de los miembros del órgano de administración de la sociedad dominada sean miembros del órgano de administración o altos directivos de la sociedad dominante o de otra dominada por ésta. Este supuesto no dará lugar a la consolidación si la sociedad cuyos administradores han sido nombrados, está vinculada a otra en alguno de los casos previstos en las dos primeras letras de este apartado.*

A los efectos de este apartado, a los derechos de voto de la entidad dominante se añadirán los que posea a través de otras sociedades dependientes o a través de personas que actúen en su propio nombre pero por cuenta de la entidad dominante o de otras dependientes o aquellos de los que disponga concertadamente con cualquier otra persona.

Corporación Pública Empresarial de Navarra, S.L. y sus sociedades dependientes constituyen un grupo de sociedades al amparo de dicho artículo del código de comercio.

Los apartados 2. 3. 4. y 5. del código de comercio establecen

2. La obligación de formular las cuentas anuales y el informe de gestión consolidados no exime a las sociedades integrantes del grupo de formular sus propias cuentas anuales y el informe de gestión correspondiente, conforme a su régimen específico.

3. La sociedad obligada a formular las cuentas anuales consolidadas deberá incluir en ellas, a las sociedades integrantes del grupo en los términos establecidos en el apartado 1 de este artículo, así como a cualquier empresa dominada por éstas, cualquiera que sea su forma jurídica y con independencia de su domicilio social.

4. La junta general de la sociedad obligada a formular las cuentas anuales consolidadas deberá designar a los auditores de cuentas que habrán de controlar las cuentas anuales y el informe de gestión del grupo. Los auditores verificarán la concordancia del informe de gestión con las cuentas anuales consolidadas.

5. Las cuentas consolidadas y el informe de gestión del grupo habrán de someterse a la aprobación de la junta general de la sociedad obligada a consolidar simultáneamente con las cuentas anuales de esta sociedad. Los socios de las sociedades pertenecientes al grupo podrán obtener de la sociedad obligada a formular las cuentas anuales consolidadas los documentos sometidos a la aprobación de la Junta, así como el informe de gestión del grupo y el informe de los auditores. El depósito de las cuentas consolidadas, del informe de gestión del grupo y del informe de los auditores de cuentas en el Registro Mercantil y la publicación del mismo se efectuarán de conformidad con lo establecido para las cuentas anuales de las sociedades anónimas.

Existiendo un grupo de empresas, constituye un error proceder a presentar un sumatorio de los resultados del ejercicio que figuran en las cuentas individuales de cada una de las sociedades públicas que integran el grupo empresarial pues desde el ámbito mercantil, como ha quedado acreditado, la normativa exige que se aprueben unas cuentas consolidadas en la que figura el resultado consolidado de todas las sociedades integrantes del grupo, debiendo reflejar el dato que figura en dicho documento y no el sumatorio realizado en el borrador del informe.

De conformidad a las cuentas consolidadas, auditadas e inscritas en el Registro Mercantil de Navarra, las cuales están a disposición en la página web del Gobierno de Navarra y en la de CPEN, el resultado consolidado del ejercicio asciende a la cifra negativa de 5.501.510 euros.

SEGUNDA.- Página 100 (apartado 5.12 Sociedades Públicas y Fundaciones Públicas)

El informe provisional se dispone

En la sociedad pública Bidean, cuenta con un gerente, y se tiene previsto subrogar, tal y como consta más adelante 392 trabajadores de las empresas que actualmente prestan el servicio mediante un contrato de servicios, lo que incrementará notablemente las cifras de personal.

A fecha de emisión del informe provisional la sociedad pública Transporte Sanitario de Navarra Bidean, S.L. cuenta con un director gerente (con contrato de alta dirección) y cinco personas trabajadoras (con contrato laboral).

TERCERA.- Página 101 (apartado 5.12 Sociedades Públicas y Fundaciones Públicas)

En el borrador se dispone

• *Las subvenciones recibidas de la ACFN en 2023 suman 40,89 millones, importe superior al de 2022 en un 116 por ciento.*

La terminología correcta, en nuestra opinión, sería "transferencias corrientes" o "aportaciones dinerarias", no subvenciones, teniendo en cuenta lo que prevé el artículo 2.2 de la Ley Foral 11/2005, de Subvenciones.

2. No están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta ley foral las aportaciones dinerarias a entidades integrantes del sector público cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de Navarra, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad como a la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que tengan atribuidas, siempre que no resulten de una convocatoria pública

CUARTA.- Página 108 (apartado 5.12 Sociedades Públicas y Fundaciones Públicas)

En el borrador se dispone

"En esta instrucción, se definen los ámbitos de actuación de las citadas sociedades, los cuales, a nuestro juicio, no hacen sino reafirmarnos en que no hay diferencias esenciales entre ellas, es decir todo lo que está previsto para el INI, entran en el ámbito de actuación de SODENA.

Sobre los apoyos financieros que contempla la citada instrucción, se establecen los importes mínimos y máximos de acuerdo al siguiente reparto:

- *"INI: Importe mínimo del apoyo financiero: cinco millones por operación. No intervención en empresas en crisis ni coberturas de riesgos financieros.*

- *SODENA: Importe máximo del apoyo financiero: Menor de cinco millones por operación, salvo en el caso de empresas en crisis y/o coberturas de riesgos financieros/necesidades de circulante. Dicha limitación no afecta al otorgamiento de avales y fianzas."*

Por tanto, a juicio de esta Cámara, de todos los argumentos, el factor determinante en la distribución de las competencias entre IN/ y SODENA, sería el importe mínimo y/o máximo de financiación. Al respecto, indicamos lo siguiente:

- *Sobre los límites financieros, en los últimos diez años, SODENA ha llevado 13 operaciones que superan los cinco millones (un promedio de 1,3 millones por año).*

Sobre los sectores de actuación, cabe destacar que SODENA no tiene limitaciones en cuanto a sectores de apoyo. Dicho de otro modo, los sectores decididos para el IN/ los puede desarrollar SODENA".

La Cámara de Comptos de Navarra, en su informe de fiscalización de las cuentas generales de Navarra del año 2022 dispuso

De nuestra revisión, concluimos lo siguiente:

– *Existe similitud en los objetivos del INI y de Sodena, como sociedades públicas cuya actividad se dirige al desarrollo empresarial de la Comunidad Foral de Navarra.*

– *El objeto social del IN/, ya estaba incluido en Sodena.*

– *No consta que se hayan llevado a cabo las actuaciones descritas en el informe de la CPEN, ni la preceptiva autorización por el Gobierno de Navarra de la modificación estatutaria del objeto social de Sodena. A la fecha de emisión de este informe, por lo tanto, persisten dos sociedades públicas en las que el objeto social de una de ellas ya está previsto en otra sociedad.*

Al respecto, destacamos que en la exposición de motivos de la Ley Foral 8/2009, de 18 de junio, de creación de la Sociedad Corporación Pública Empresarial de Navarra, establece textualmente lo siguiente: " ... cuyo sentido no es otro que el de crear un escenario y un instrumento unitario y específico de ordenación y control que permita racionalizar, coordinar y optimizar la eficacia y eficiencia de una parte sustancial del patrimonio empresarial público de la Comunidad Foral de Navarra "

Por todo lo anterior, recomendamos lo siguiente: Adoptar las correspondientes medidas para evitar la coincidencia o duplicidad de la actividad existente entre el IN/ y Sodena.

Siguiendo dicha recomendación, y al amparo de las funciones de CPEN contempladas en la Ley Foral 8/2009 y del artículo 161 de la Ley de Sociedades de Capital, con fecha 26 de enero de 2024, su Consejero Delegado emite una instrucción sobre el alcance de actividades a llevar a cabo por dos sociedades públicas, en relación al otorgamiento de apoyos financieros que figuran en sus respectivos objetos sociales.

No es cierto, como se manifiesta en el borrador del informe emitido por la Cámara de Comptos de Navarra que *"el factor determinante en la distribución de competencias entre IN/ y SODENA, sería el importe mínimo y/o máximo de financiación"*, pasando a detallar otras delimitaciones que figuran en la instrucción:

- 1°. En relación a los destinatarios del apoyo financiero:
 - En el INI solamente cabe otorgar apoyo financiero a personas jurídicas y, en ningún caso, cabe que estén en situación de crisis económica ni que el objeto del apoyo sea para paliar necesidades de coberturas de riesgos financieros.
 - En SODENA, cabe otorgar apoyo financiero tanto a personas físicas como a jurídicas, sin ningún tipo de limitación.
- 2°. En relación al importe máximo de apoyo financiero:
 - En el INI solamente cabe otorgar apoyo financiero por un importe mínimo de 5.000.000 euros.
 - En SODENA solamente cabe otorgar apoyo financiero por un importe máximo de 5.000.000, no existe dicha limitación en el caso de apoyos financieros a empresas en crisis y/o para coberturas de riesgos financieros y necesidad de circulante ni para el otorgamiento de avales y fianzas.
- 3°. En relación al porcentaje de participación en el capital social
 - En el INI el porcentaje máximo de participación en el capital social es el 45%, debiendo contar con autorización del consejo de administración de CPEN si se quiere superar dicho umbral.
 - En SODENA, al amparo de la Ley Foral 1/1984, de 2 de enero, el porcentaje máximo de participación en el capital social es el 45%, debiendo contar con autorización del Gobierno de Navarra si se quiere superar dicho umbral.
- 4°. En relación al plazo de apoyo financiero:
 - En el INI el plazo máximo es de 10 años, debiendo contar con autorización del consejo de administración de CPEN si se quiere superar dicho umbral.
 - En SODENA, al amparo de la Ley Foral 1/1984, de 2 de enero, el plazo máximo es de 12 años, debiendo contar con autorización del Gobierno de Navarra si se quiere superar dicho umbral.
- 5°. En relación a los sectores de apoyo:
 - En el INI se delimitan los sectores de apoyo, basados en Estrategia de Especialización Inteligente (S4) en combinación con los Ecosistemas Industriales definidos por la Comisión Europea.
 - En SODENA no existe limitación alguna respecto de los sectores de apoyo.

Por tanto, la instrucción no solamente delimita los importes máximos de apoyo financiero tal y como ha quedado acreditado.

La finalidad de la instrucción es delimitar, al amparo de la redacción de los objetos sociales que se contemplan en los Estatutos Sociales de ambas sociedades públicas, el ámbito de actuación de cada una de ellas, para evitar las posibles duplicidades y establecer las herramientas de apoyo claras para el tejido empresarial navarro. Todo ello en atención, además, de la recomendación efectuada por la Cámara de Comptos de Navarra, en su informe de fiscalización de las cuentas generales de Navarra del ejercicio 2022.

QUINTA.- Página 109 (apartado 5.12 Sociedades Públicas y Fundaciones Públicas)

En el borrador se dispone

"El INI publicó el 27 de marzo de 2024, la licitación del contrato de servicios "Contratación de la asistencia técnica para el diagnóstico, el plan de acción y el seguimiento de evaluación, orientado a potenciar el crecimiento económico de Navarra", con un valor estimado de 720.000 euros. A diferencia del INI, los estatutos de SODENA contemplan expresamente en su objeto social la realización de este tipo de estudios estratégicos, en concreto: "Promover y prestar la realización de estudios estratégicos, económicos, tecnológicos, de investigación o innovación y de mercado, que sean de interés para la Comunidad Foral de Navarra,"

El artículo 5 de los Estatutos de la Sociedad del INI, relativo al objeto social, determina lo siguiente:

"Artículo 5.- Objeto social.

La Sociedad tiene por objeto social:

- 1. Prestar, por cuenta propia, apoyo financiero a personas jurídicas mediante la concesión de préstamos, participativos o no, créditos, avales y fianzas, así como mediante la suscripción de títulos de renta fija emitidos por las entidades en las que participe la sociedad.*
- 2. Participar, por cuenta propia, ya sea mediante suscripción, asunción o adquisición de títulos representativos del capital de sociedades, así como la tenencia y disfrute de dichos títulos, y su posterior transmisión, por cualquier clase de negocio jurídico, a terceros.*
- 3. Fomentar proyectos de inversión, promocionando y participando en fondos de cualquier naturaleza, ya sean mobiliarios, de garantía o de capital riesgo, en sociedades de promoción, de capital riesgo, y de entidades gestoras de capital riesgo; así como colaborando con fondos o sociedades de capital riesgo, públicas o privadas, que aporten recursos económicos a las empresas.*

El CNAE de su actividad principal es el 64 (Servicios financieros, excepto seguros y fondos de pensiones).

Se excluyen del objeto social aquellas actividades que, mediante legislación específica, son atribuidas con carácter exclusivo a personas o entidades concretas o que necesiten cumplir requisitos que la sociedad no cumpla.

Si la ley exigiere para el inicio de algunas operaciones cualquier tipo de cualificación profesional, de licencia o de inscripción en Registros especiales, esas operaciones sólo podrán ser realizadas por una persona con la cualificación profesional requerida, y sólo desde que se cumplan estos requisitos.

Si algunas de las actividades integrantes del objeto social fuesen de algún modo actividades propias de profesionales, por ser actividades que requieren título oficial y están sujetas a colegiación, se entenderá que, en relación con dichas actividades, la sociedad actuará como una sociedad de mediación o intermediación, sin que le sea aplicable a la sociedad el régimen de la Ley 212007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales.

Las actividades integrantes del objeto social podrán ser desarrolladas por la sociedad total

o parcialmente de modo indirecto, mediante la titularidad de participaciones sociales o acciones en sociedades con objeto idéntico o análogo o en colaboración con terceras partes."

El INI ha publicado una licitación de un contrato de prestación de servicios para la elaboración de un documento que contenga un diagnóstico de la situación de Navarra y un plan de acción Navarra 2030, todo ello a los efectos de que el Consejo de Administración de la Sociedad pueda elaborar y aprobar las Orientaciones Estratégicas, con las que el Comité de Inversiones adopte los acuerdos correspondientes en cumplimiento de sus funciones.

El artículo 23 del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, contempla la obligación de que en los estatutos se haga constar el objeto social, determinando las actividades que lo integran. Es decir, constituye la expresión de la actividad o actividades a las que se va a dedicar la sociedad.

En este sentido, el ámbito de representación de los administradores nombrados se extenderá a todos los ámbitos comprendidos en el objeto social delimitado en los Estatutos Sociales. Y así se contiene en el artículo 234 de la Ley de Sociedades de Capital

"Artículo 234. Ámbito del poder de representación.

1. La representación se extenderá a todos los actos comprendidos en el objeto social delimitado en los estatutos.

Cualquier limitación de las facultades representativas de los administradores, aunque se halle inscrita en el Registro Mercantil, será ineficaz frente a terceros.

2. La sociedad quedará obligada frente a terceros que hayan obrado de buena fe y sin culpa grave, aún cuando se desprenda de los estatutos inscritos en el Registro Mercantil que el acto no está comprendido en el objeto social"

La pretensión del INI con la licitación es disponer de un diagnóstico de la situación de Navarra y un plan de acción Navarra 2030, todo ello a los efectos, como se ha mencionado anteriormente, de que su Consejo de Administración pueda elaborar y aprobar las Orientaciones Estratégicas, con las que el Comité de Inversiones adopte los acuerdos correspondientes en cumplimiento de sus funciones.

El artículo 29.6 de los Estatutos Sociales obliga al Consejo de Administración a elaborar y aprobar, con carácter anual, las Orientaciones Estratégicas, que constituirán el marco general en virtud del cual el Comité de Inversiones acordará las decisiones de inversión.

Se transcribe de forma literal el citado artículo 29.6 de los Estatutos Sociales

"6. El Comité de Inversiones acordará las decisiones de inversión de los recursos financieros con independencia y profesionalidad, con estricto cumplimiento del marco general fijado en las Orientaciones Estratégicas fijadas con carácter anual por el Consejo de Administración. Con esa finalidad, reportará periódicamente al Consejo respecto de las operaciones acordadas."

La elaboración de todo tipo de estudios, análisis o documentos que sirvan de base para que se pueda llevar a cabo la ejecución de las actividades que figuran en el objeto social es una actividad necesaria y complementaria para el ejercicio de las actividades sociales por parte de cualquier compañía. Y es que, a mayor abundamiento, en este caso, la elaboración de dichos estudios, análisis o documentos constituyen una actividad que permite al Consejo de Administración poder elaborar el

documento de Orientaciones Estratégicas exigido por los Estatutos Sociales.

Y así lo ha entendido tanto los Tribunales de Justicia como la Dirección General del Registro y Notariado (actualmente denominada Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública), que solamente considera fuera del ámbito de representación de los administradores (según la redacción del artículo 234 de la Ley de Sociedades de Capital) los actos directamente contradictorios con el objeto social, y no los complementarios, ni los llamados neutros.

En concreto, cabe citar la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de julio de 201 O, que dispone:

"ante la necesidad de proteger la confianza en la apariencia y con ello la seguridad del tráfico, especialmente cuando la personalidad se utiliza como vehículo para organizar una empresa que actúa en el mercado, nuestro sistema parte de la plena capacidad jurídica y de obrar de las sociedades mercantiles que, en consecuencia, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades en las que puedan incurrir sus gestores, pueden desplegar lícitamente tanto actividades «estatutarias» (dentro del objeto social), como «neutras» (que no suponen el desarrollo inmediato del objeto fijado en los estatutos) y «extraestatutarios», incluso cuando son claramente extravagantes y ajenas al objeto social. Esta capacidad en modo alguno queda mermada por las previsiones contenidas en el artículo 129 de la Ley de Sociedades Anónimas de 1989 -hoy 234 de la Ley de Sociedades de Capital-, que atribuye a los administradores societarios el poder inderogable de vincular a la sociedad con terceros, con independencia de que su actuación se desarrolle dentro de la actividad fijada como objeto estatutario inscrito en el Registro Mercantil o fuera de ella, sin perjuicio de que la transgresión del objeto estatutario pueda ser oponible frente a quienes no hayan obrado de buena fe y sin culpa grave. Lo expuesto no es obstáculo a la reserva de objeto social por la cual el Legislador exige que nada más las sociedades que reúnen determinados requisitos puedan tener como objeto estatutario el desarrollo de determinadas actividades, pudiendo hallarse entre ellas que tengan un "objeto social exclusivo", y a la reserva de actividad por la que ciertas actividades nada más pueden desplegarse regularmente por compañías que cumplan ciertas características y a que en ocasiones combine ambos criterios para dar lugar a sociedades con objeto social único y a actividades legalmente reservadas".

Por todo lo anteriormente expuesto, la realización de todo tipo de estudios, análisis y cualquier documentación por parte del Consejo de Administración del Instituto Navarro de Inversiones, S.L., para dar cumplimiento a las actividades que integran el objeto social, es ajustada a derecho.

SEXTA.- Página 111 (apartado 5.12 Sociedades Públicas y Fundaciones Públicas)

En el borrador del informe se dispone:

En las cuentas anuales del ejercicio 2023 de Sodena siguen figurando los citados créditos sin que se haya contabilizado su corrección valorativa, por lo que consideramos que el neto patrimonial que figura en las citadas cuentas, estaría infravalorado, como mínimo en 22,51 millones.

En relación a dicha afirmación, de la que discrepamos totalmente, nos remitimos a las alegaciones presentadas conjuntamente entre CPEN y SODENA, frente al informe provisional de las aportaciones financieras de SODENA a PARQUENASA (2001 - 2023) emitido por la Cámara de Comptos de Navarra en noviembre de 2023.

Pamplona, 20 de noviembre de 2024

Fdo.: Francisco Fernández Nistal
Director General

CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS AL INFORME PROVISIONAL

De conformidad con lo previsto en el artículo 11 de la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, de la Cámara de Comptos de Navarra, los resultados de este trabajo se pusieron de manifiesto al consejero del Departamento de Economía y Hacienda, con el fin de que formulara alegaciones.

Han presentado alegaciones, en el plazo fijado por la Cámara de Comptos, la Secretaría General Técnica del Departamento de Economía y Hacienda, el Servicio Navarro de Salud-Osan-subidea del Departamento de Salud, y la Corporación Pública Empresarial de Navarra S.L.U. (en adelante CPEN). Estas alegaciones se incorporan al informe provisional, que se eleva a definitivo. No obstante, una vez atendidas algunas de ellas, tal y como se indica en el cuerpo del informe, esta Cámara quiere señalar los siguientes aspectos:

Respecto a las alegaciones presentadas por la Secretaría General Técnica del Departamento de Economía y Hacienda:

-En relación con la alegación efectuada con carácter general, en primer lugar, señalamos que el artículo 9 de la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, de la Cámara de Comptos de Navarra, en su artículo 9, nos atribuye, entre otras, la competencia de la fiscalización del control de legalidad de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, y tiene por objeto analizar la adecuación de la actividad financiera de los entes auditados al ordenamiento jurídico vigente. Esta función se ejerce lógicamente sin perjuicio de otras instancias jurídicas y jurisdiccionales.

Sobre la ejecución de esta competencia, indicamos que tal y como consta en el párrafo *IV. Fundamento de nuestra opinión*, realizamos nuestra fiscalización de conformidad con la ISSI-ES 400 referidas a las fiscalizaciones de cumplimiento de legalidad, así como con las Guías Prácticas de Fiscalización de los órganos de control externo.

Nuestras responsabilidades de acuerdo con dichas normas se describen más adelante en el párrafo *IX. Responsabilidades de la Cámara de Comptos*, en relación con la fiscalización de las Cuentas Generales y de cumplimiento de legalidad de nuestro informe. Consecuentemente, tal y como reflejamos en el citado párrafo, nuestras conclusiones están basadas en evidencias suficientes, como nos exigen los principios y normas de auditoría aplicables al sector público.

Asimismo, nuestra fiscalización tiene entre otras finalidades, la realización de recomendaciones que redundan en una mejora de la actividad de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

-En relación con la primera alegación, que se refiere a la distinta ponderación de los criterios objetivos de adjudicación, se atiende y se incorpora en la primera de las recomendaciones, del apartado de contratación pública.

-En relación con la segunda alegación, sobre la sentencia del Tribunal Supremo, y el nuevo escenario que abre respecto a las fórmulas de valoración económica, se atiende y se incorpora, como hecho posterior en el informe definitivo, así como en la cuarta recomendación, del citado apartado.

-En relación a la tercera alegación, nuestra recomendación va en la línea de sugerir una mejora en la gestión de este tipo de expedientes, sin entender que exista ningún tipo de incumplimiento legal.

-En relación con la cuarta alegación, sobre el manejo del sobre nº 2 (que afecta al contrato de adjudicación de la obra "Duplicación del Túnel de Belate, que desarrollamos en el Apéndice 6 del informe) esta Cámara no cuestiona las garantías que ofrece la herramienta de licitación electrónica para la contratación pública en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. No obstante, nos reafirmamos en que debe evitarse este tipo de situaciones.

-En relación con la quinta alegación, sobre la errata detectada del ejercicio presupuestario en la página 120 del informe, corregimos el error y lo reflejamos adecuadamente en el informe definitivo.

-En relación con la sexta alegación, sobre el desconocimiento del método de cálculo de los días de retraso en la adjudicación, indicamos que se ha calculado de conformidad con lo establecido en el artículo 100 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos.

Este artículo establece, que el órgano de contratación adjudicará el contrato en el plazo máximo de un mes desde el acto de apertura de la oferta económica, salvo que en los pliegos se haya establecido otro plazo. Los pliegos no establecieron un plazo distinto al exigido por el citado artículo.

Teniendo en cuenta que el acto de apertura de la oferta económica, según consta en acta fue el 6 de septiembre de 2023, y el contrato se adjudicó el 26 de diciembre de 2023, el plazo transcurrido ha sido de 111 días, lo que supone una demora de 80 días, tal y como hemos reflejado en el informe.

Respecto a las alegaciones presentadas por la CPEN:

-En relación con la primera alegación, la explicación de la diferencia entre el resultado consolidado del grupo empresarial según la normativa mercantil y los datos expuestos en nuestro informe, están debidamente explicados en la página 99 del mismo.

-En relación con la segunda alegación, referente al personal de la sociedad pública Bidean, el dato del informe es correcto, dado que, a 31 de diciembre de 2023 en la citada sociedad, únicamente contaba con un gerente, según consta en sus cuentas anuales.

-En relación con la tercera alegación, sin perjuicio de ser correcta la referencia que se hace a la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones, el término que se ha usado es el correspondiente al reflejado en las cuentas anuales, que no es otro que el de subvención, según el Plan General de Contabilidad.

-En relación con la cuarta y quinta alegación, referida a las sociedades públicas INI y Sodena, esta Cámara se reafirma sobre la duplicidad existente en el objeto social de las dos sociedades públicas; situación que se debiera evitar.

-En relación con la sexta alegación referida a los créditos concedidos a Parquenasa, nos reiteramos, tal y como pusimos de manifiesto en el informe que señala la CPEN, que tales créditos, a juicio de esta Cámara, debieran ser deteriorados. En el citado contexto, insistimos que la valoración contable de los citados créditos en las cuentas anuales de Sodena, se basan en un marco contable inadecuado.

Pamplona, 25 de noviembre de 2024

El presidente de la Cámara de Comptos: Ignacio Cabeza del Salvador

