



BOLETIN OFICIAL
DEL
PARLAMENTO DE NAVARRA

XI Legislatura

Pamplona, 15 de abril de 2025

NÚM. 50

S U M A R I O

SERIE G:

Informes, Convocatorias e Información Parlamentaria:

—11-24/CCO-00034. Informe de fiscalización sobre “Análisis de riesgos en la contratación pública de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (2019-2023)”, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 2).

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

11-24/CCO-00034. Informe de fiscalización sobre “Análisis de riesgos en la contratación pública de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (2019-2023)”, 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 “Análisis de riesgos en la contratación pública de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (2019-2023)”.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 230 del Reglamento del Parlamento de Navarra en relación con el artículo 8 c) de la Ley Foral

19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, SE ACUERDA:

1.º Darse por enterada del contenido del informe de fiscalización sobre “Análisis de riesgos en la contratación pública de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (2019-2023)”.

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

Pamplona, 9 de diciembre de 2024

El Presidente: Unai Hualde Iglesias

ÍNDICE

	<i>PÁGINA</i>
I. INTRODUCCIÓN	4
II. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA Y SUS ORGANISMOS AUTÓNOMOS	4
II.1 Información general	4
II.2 Datos de contratación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra 2019-2022.....	5
II.3 Riesgos en la contratación pública	6
III. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES.....	7
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	9
V. RESPONSABILIDAD DE LA JUNTA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y DE LOS ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA Y SUS ORGANISMOS AUTÓNOMOS.....	11
VI. RESPONSABILIDAD DE LA CÁMARA DE COMPTOS.....	11
APÉNDICE 1. MARCO REGULADOR	12
APÉNDICE 2. OBSERVACIONES Y HALLAZGOS ADICIONALES DE LA FISCALIZACIÓN	12
2.1 Fuentes de información e interconexión	12
2.2 Análisis de los datos	16
2.3 Los datos abiertos del PCN	20
2.4 Estrategia digital de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra	20
2.5 El régimen especial de contratación de menor cuantía	21
ANEXO. DATOS OBLIGATORIOS QUE DEBEN PUBLICARSE EN EL PORTAL DE CONTRATACIÓN DE NAVARRA.....	26
ALEGACIONES FORMULADAS AL INFORME PROVISIONAL.....	28
CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS AL INFORME PROVISIONAL	32

I. INTRODUCCIÓN

La Cámara de Comptos incluyó en su programa anual de fiscalización de 2024 la realización de una auditoría sobre la contratación pública de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante ACFN).

El trabajo lo realizó, entre los meses de marzo de 2024 y junio de 2024, un equipo formado por dos técnicas de auditoría, un técnico en sistemas de información y un auditor, con la colaboración de los servicios jurídicos y administrativos de la Cámara de Comptos.

Agradecemos a los representantes de la Junta de Contratación Pública de Navarra y al personal de la Dirección General de Telecomunicaciones y Digitalización del Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.

II. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA Y SUS ORGANISMOS AUTÓNOMOS

II.1 INFORMACIÓN GENERAL

La contratación pública tiene una relevancia indudable en la economía de cualquier ámbito del sector público (estatal, autonómico o local). Según datos estadísticos en la ACFN¹, en el periodo 2019-2023 representa una media del cuatro por ciento del PIB, con la siguiente evolución:

	(en millones)				
	2019	2020	2021	2022	2023
Capítulo 2 Bienes corrientes y servicios	676	738	744	827	907
Capítulo 6 Inversiones	136	142	170	198	251
Total*	811	880	914	1.026	1.158
PIB Navarra**	20.873	18.937	20.518	22.595	23.904
%	4	5	4	5	5

*Fuente: Cuentas Generales de Navarra.

**Fuente: Instituto Navarro de Estadística.

En el año 2014 se aprobaron las vigentes directivas de contratación, denominadas de cuarta generación, que conforman el nuevo paquete europeo en materia de contratación pública y que derogan a la anterior Directiva 2004/18/CE. Se trata de la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública y la Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión. La trasposición de las citadas directivas en la Comunidad Foral de Navarra se realizó con la aprobación de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos (en adelante LFCN)

Con la aprobación de las citadas directivas se hizo explícita por parte de la Unión Europea la necesidad de contemplar la contratación pública desde una perspectiva estratégica, como un elemento más para conseguir los objetivos de la Unión Europea, entre los que se pueden destacar la eficiencia en el gasto público, el incremento de la participación de las pequeñas y medianas empresas (en adelante PYMES) y el apoyo a los objetivos sociales comunes.

¹ Estos datos no incluyen el sector público institucional.

II.2 DATOS DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA 2019-2022

El Servicio de Patrimonio del Departamento de Economía y Hacienda elabora anualmente unas memorias de contratación que se incluyen en la documentación de las Cuentas Generales de Navarra. La información se elabora obteniendo los datos del Registro de Contratos.

Los datos agregados en el periodo 2019-2023 se reflejan en los siguientes cuadros²:

Número contratos	2019	2020	2021	2022	2023
Departamentos ACFN	253	265	283	256	317
Organismos autónomos	125	168	209	255	284
TOTAL	378	433	492	511	601

(miles)

Importe adjudicaciones	2019	2020	2021	2022	2023
Departamentos ACFN	98.000	49.000	180.000	108.000	164.000
Organismos autónomos	55.000	71.000	69.000	184.000	212.000
TOTAL	153.000	120.000	249.000	292.000	376.000

% Procedimientos Departamentos	2019	2020	2021	2022	2023
Abierto	68	47	67	70	78
Restringido	1	1	-	1	-
Negociado	-	-	-	-	-
Negociado sin convocatoria de licitación	28	32	12	18	18
Simplificado	3	4	8	11	4
Sin procedimiento ³	-	17	13	-	-
	100	100	100	100	100

% Procedimientos Organismos autónomos	2019	2020	2021	2022	2023
Abierto	74	58	67	74	67
Negociado	14	1	-	-	-
Negociado sin convocatoria de licitación	12	11	12	15	12
Simplificado		4	8	2	8
Sin procedimiento		26	13	10	13
	100	100	100	100	100

Esta información ofrece datos descriptivos de la contratación a través de indicadores cuantitativos, como número de contratos, volumen económico, y la importancia relativa de los distintos procedimientos de adjudicación.

Sin perjuicio de que esta información ofrece ciertas conclusiones relevantes de la contratación pública, no es menos cierto que su utilidad es relativa, dado que un análisis en profundidad requeriría identificar e interpretar múltiples parámetros relacionados con el proceso de contratación.

Estos parámetros son los que realmente estarían exteriorizando de forma objetiva las prácticas en la contratación pública, sus dinámicas y condicionantes y que, en conjunto, son los que realmente estarían afectando al nivel de competencia efectiva en el mercado y, por lo tanto, entre otros, en la garantía del uso eficiente de los fondos públicos que se destinan en la contratación.

² Datos no revisados por esta Cámara.

³ Los contratos "sin procedimiento" se corresponden principalmente a contratos celebrados mediante expediente de tramitación de emergencia, según informa el Servicio de Patrimonio.

En este sentido, y partiendo que la contratación pública genera un gran volumen de información, mediante datos tal y como se recopilan originalmente, y teniendo en cuenta que la utilidad de los datos aislados es relativa y limitada, solo un adecuado procesamiento y su respectivo análisis entre las distintas variables que afectan a los procedimientos de adjudicación permite interpretar el carácter dinámico de la contratación pública y poder dar respuesta, entre otras, a las siguientes cuestiones:

- ¿El procedimiento de adjudicación seleccionado tiene realmente impacto sobre la competencia y la eficiencia económica?
- ¿El número de participantes genera una mayor competencia efectiva en el precio de adjudicación?
- ¿Cuáles son los criterios realmente definitivos en la adjudicación de contratos?
- ¿Las condiciones de solvencia exigidas están provocando barreras de entrada a las PYMES?

II.3 RIESGOS EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Planteamiento general

El volumen de contratación, los órganos de contratación, el tipo de contrato y sus códigos CPV⁴, los procedimientos de adjudicación, las condiciones de solvencia y los criterios de adjudicación, y consecuentemente, el resultado de las adjudicaciones, además de dar sentido al carácter dinámico de la contratación pública, permite identificar áreas de riesgo significativas en el proceso de contratación pública.

En la realización de este trabajo adquiere especial relevancia el riesgo que genera la contratación pública, máxime teniendo en cuenta que el enfoque de auditoría basado en el análisis del riesgo es el fundamento central de la actividad auditora desarrollada bajo las Normas Internacionales de Auditoría (NIA-ES) y los Principios fundamentales de fiscalización del sector público (ISSAI-ES). De ahí que, en este trabajo, hemos considerado de especial relevancia, identificar los riesgos más relevantes a los que se enfrentan los órganos de contratación y asociarlos posteriormente a indicadores de riesgo.

Estos indicadores (denominados “red flags” o “banderas rojas”) son señales de alarma, pistas o indicios de posible fraude. La existencia de una bandera roja no implica necesariamente la existencia de fraude, pero sí indica que una determinada área de actividad necesita atención añadida para descartar o confirmar un fraude potencial, de ahí que la determinación de indicadores de riesgo permite a los órganos de control establecer pautas para la selección de muestras según análisis efectivos de riesgos.

Áreas de riesgo

Los principales riesgos de la contratación pública pueden agruparse en atención a las distintas fases del procedimiento de contratación.

- Fase preparatoria. En las actuaciones preparatorias de un expediente de contratación se adoptan decisiones que pueden comprometer los principios rectores de la contratación pública. Por ejemplo:

- La falta de estudio y justificación de las necesidades que se pretenden cubrir a través del contrato perjudica la eficiente utilización de los fondos públicos.

- La elección de un procedimiento que restringe la participación de licitadores influye directamente en la concurrencia.

⁴ Vocabulario Común de Contratos (CPV). Es un sistema de clasificación único de los contratos públicos, obligatorio en la Unión Europea desde 2006, que permite unificar las referencias utilizadas para describir el objeto del contrato.

- El diseño de pliegos y criterios de solvencia y adjudicación que puedan favorecer a determinados operadores, afectan a la igualdad de trato de los licitadores.

- La determinación de un importe o valor estimado del contrato que no se ajuste al mercado resulta contrario a la economía del gasto.

- Fase de licitación. La vulneración del principio de transparencia es la principal amenaza en esta fase del procedimiento. Limitar la publicidad de las licitaciones y el libre acceso a la información necesaria para presentar las ofertas constituyen riesgos que restringen la concurrencia y amenazan la igualdad de trato. También resulta esencial la idónea custodia de las ofertas para evitar el riesgo de vulneración del secreto o la manipulación de las proposiciones que se presenten.

- Fase de adjudicación. La objetividad y la transparencia en la selección del operador económico que resulte adjudicatario son factores fundamentales para garantizar la igualdad de trato y la eficiencia del gasto mediante la elección de la mejor oferta. Los principales riesgos identificados en esta fase apuntan a la falta de imparcialidad de los miembros de las mesas de contratación, la no detección de prácticas colusorias y las imprecisiones de los informes técnicos en la justificación de las puntuaciones otorgadas a cada oferta.

- Fase de ejecución. En esta fase existe el riesgo de desvirtuar las cláusulas y condiciones en base a las que se adjudicó el contrato. Debe supervisarse y verificarse el cumplimiento de las condiciones que determinaron la selección de un licitador frente a otro (plazos, mejoras, adscripción de medios personales o materiales, subcontratación, criterios sociales y condiciones especiales de ejecución). Asimismo, puede afectar también a la economía del gasto modificaciones contractuales que incrementen más allá de los límites legales, el precio inicial de las prestaciones, sin causa alguna que lo justifique.

III. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES

Objetivos y alcance

Los objetivos de este trabajo han sido los siguientes:

- Identificar áreas de riesgo que permitan determinar los posibles obstáculos en la licitación competitiva, y asociarlos a indicadores de riesgo.

- Grado de cumplimiento de transparencia de la contratación en el Portal de contratación de Navarra, según lo previsto en el artículo 88 de la Ley Foral 2/2018 de Contratos y del artículo 23 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

El alcance subjetivo de la fiscalización se corresponde con la contratación pública llevada a cabo en el ámbito de la ACFN por sus departamentos y organismos autónomos (en adelante OOAA). Se excluyen el resto de entidades que forman parte del sector público institucional.

El alcance objetivo se corresponde con los contratos de obra, suministros y servicios que se adjudican mediante los procedimientos abierto y restringido con independencia de que su valor estimado supere o no el umbral europeo, así como el régimen especial de contratación de menor cuantía.

No forman parte del alcance de este trabajo los procedimientos negociados sin convocatoria de licitación y simplificado. Tampoco forman parte los contratos de concesión de obras y servicios públicos.

El alcance temporal se corresponde con los contratos cuyo anuncio de licitación se ha publicado en el periodo 2019-2023, dado que todas las licitaciones que se inician en 2019, se enmarcan en la plena entrada en vigor de la vigente Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos.

Metodología

La premisa fundamental de este trabajo es la detección de áreas de riesgo en el procedimiento de contratación pública, llevando a cabo procesos de descarga masiva de datos asociados a los expedientes de contratación que se publican en el Portal de Contratación de Navarra (en adelante PCN) y su posterior tratamiento y procesamiento conjunto.

Para ello, y sin que este trabajo constituya una auditoría informática, hemos llevado a cabo un análisis y revisión de los sistemas de información y los datos asociados en los que se sustenta la gestión de la contratación pública. Entendemos que es fundamental que el diseño y configuración de los datos, así como su interconexión y consecuentemente su trazabilidad, sean lo suficientemente robustos para poder concluir con el suficiente nivel de seguridad razonable sobre la coherencia y calidad de la información.

En caso contrario, es decir, las limitaciones en la exportación de datos, la falta de calidad⁵ en los datos, las dificultades en la trazabilidad de los expedientes, así como las debilidades en los controles (manuales o automatizados), restringe el análisis digital y masivo de los datos, lo que limita la confianza de la revisión. Este tipo de limitaciones supone adoptar un enfoque de auditoría basado exclusivamente en procedimientos sustantivos, llevando a cabo la realización de pruebas alternativas y muestras aleatorias que sean lo suficientemente significativas. Dado el alcance de este trabajo, descartamos consecuentemente su realización.

La revisión efectuada en este informe se ha basado en la información y en el análisis de los datos del PCN (sin perjuicio de contrastar la información sobre otras fuentes de información, que se detallan posteriormente). Sobre el formato de los datos requeridos para la publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público, en el ámbito estatal, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público establece en su artículo 347.8 que, *“la información se publicará en estándares abiertos y reutilizables”*.

En el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, si bien, la LFC no requiere expresamente este requisito sobre la información que debe publicarse en el PCN, destacamos que es la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la que con carácter general requiere de estas cualidades en la transparencia en la actividad pública y en la acción de gobierno.

A tal efecto, la citada ley foral define la apertura de datos, como la *“puesta a disposición de datos en formato digital, estandarizado y abierto, siguiendo una estructura clara que permita su comprensión y reutilización, con el fin de promover la transparencia de la gestión pública para su análisis y evaluación, fomentar la interoperabilidad entre Administraciones y generar valor y riqueza a través de productos derivados de dichos datos”*.

Indicamos que, a los efectos de este informe, esta Cámara considera que:

- Se consideran datos abiertos aquellos que pueden obtenerse en formato abierto y reutilizable⁶.
- La información publicada debe reunir el requisito de integridad, es decir, debe incluir todos los datos exigidos en el artículo 88 de la LFC.
- Debe existir trazabilidad en el proceso licitación-adjudicación-finalización en todos y cada uno de los expedientes de contratación.

⁵ Se entiende como baja calidad de los datos, entre otros, la falta de datos, los errores o un formato incorrecto de estos.

⁶ Por datos abiertos como concepto se entiende en general los datos en formatos abiertos que puede utilizar, reutilizar y compartir libremente cualquier persona con cualquier fin (Directiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio, relativa a los datos abiertos y la reutilización de información del sector público.

Limitaciones al alcance

Como principales limitaciones que han afectado al trabajo, se indican las siguientes:

- El registro de los datos en el PCN se realiza, en ocasiones, de forma manual por las unidades gestoras de los distintos órganos de contratación. Este hecho, añadido a la ausencia de controles que aseguren y validen la información que obligatoriamente debe registrarse, ha puesto de manifiesto que la información del citado portal es incompleta.
- La existencia de espacios o casillas en las que introducir información no significa que se hayan rellenado, que los datos tengan el formato correcto o que el valor se haya introducido correctamente; hechos que condicionan la calidad de los datos a exportar.
- La codificación de los expedientes de contratación no es coincidente entre el PCN, la Plataforma de licitación electrónica (PLENA), el gestor de expedientes Extr@ y el sistema de gestión económico-presupuestaria SAPGE21, lo que limita la trazabilidad de los expedientes de contratación.
- La existencia de gran parte de los datos asociados a la contratación en documentos digitalizados impide su exportación y tratamiento a través de descarga masiva de datos.

La funcionalidad del PCN está condicionada por la necesidad de integración de los sistemas de información de todas las entidades que deben utilizar el citado portal, en cumplimiento de la LFC.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Del trabajo realizado, se desprenden las siguientes conclusiones:

- La transparencia en la contratación pública se articula a través del PCN, y se configura como el instrumento fundamental de información pública en el que deben figurar una relación de datos⁷, correspondientes a todas las fases de la contratación, desde su licitación inicial hasta su liquidación final.
- El citado portal está diseñado para recoger toda la información establecida en la LFC, si bien hemos constatado que no se publica toda la información obligatoria.

En ocasiones, los datos se registran de forma manual por las distintas unidades gestoras de los respectivos órganos de contratación, lo que, añadido a la ausencia de controles, genera un riesgo en la integridad de la información que se publica. Esto supone la existencia de un déficit significativo en el cumplimiento del principio de transparencia en la contratación pública.

- Las incoherencias y/o incidencias en los datos obtenidos, tal y como están configurados actualmente los anuncios de las distintas fases de contratación, limitan de forma notable el análisis de la trazabilidad en la información. Esta limitación no afecta únicamente a esta Cámara, sino también a cualquier usuario externo que pretenda llevar a cabo cualquier análisis relacional de la contratación pública.
- Siendo actualmente el PCN la principal herramienta de transparencia en la contratación pública, el nivel de exportación de datos, tal y como está diseñado, no permite realizar un análisis transversal y agregado de datos que son fundamentales para analizar la contratación pública.

Consecuentemente, nos ha sido imposible obtener adecuada información estructurada, susceptible de explotación y comparación, con un nivel de seguridad razonable, para poder realizar una agregación de los datos y extraer conclusiones que nos hubieran permitido identificar áreas de riesgo y asociarlas a indicadores de riesgo en la contratación pública.

- El objetivo principal de la información pública de la contratación es aumentar la transparencia y eficiencia en la contratación pública. Si se proporciona y facilita el acceso integral a datos abiertos

⁷ Anexo: Datos obligatorios que deben publicarse en el Portal de Contratación de Navarra.

y estandarizados, se fomenta el análisis de la información para mejorar la toma de decisiones, contribuyendo así a políticas de contratación pública más informadas y efectivas.

Por lo tanto, sería deseable que prácticamente todos los datos asociados a la contratación de los pliegos⁸ estuviesen determinados y estandarizados como datos directamente exportables, con los niveles más altos de precisión posible en un formato que garantice su tratamiento, limitando consecuentemente la necesidad de digitalizar documentos e incorporarlos como archivos adjuntos

Si se quiere conseguir una contratación eficaz, eficiente y que se asegure un adecuado control y supervisión, deben desarrollarse soportes tecnológicos de la información, que permitan analizar y monitorizar los datos de contratación de manera automática, transversal y relacional.

- Sobre el régimen especial de contratación de menor cuantía, se ha hecho un esfuerzo significativo en SAPGE21 con la codificación de los contratos, lo que permite identificar los contratos que se adjudican mediante este procedimiento. No obstante, existe riesgo en su adecuada codificación lo que impacta o puede impactar directamente en el cumplimiento de las obligaciones de publicidad en el Portal de Contratación de Navarra de este régimen de contratación. Este riesgo debe eliminarse en la medida de lo posible.

Además, consideramos que existen indicios de riesgo de fraccionamiento en la contratación mediante este régimen especial, principalmente en determinados servicios o suministros de carácter horizontal y transversal a los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, tal y como reflejamos en el siguiente cuadro:

Servicio/suministro con el mismo proveedor	Importe contratación menor		Total 2022-2023
	2022	2023	
Consumibles informáticos	539.129	620.926	1.160.055
Servicios de centros de datos	218.485	241.905	460.390
Material de oficina	193.868	211.914	405.782
Servicios de impresoras	215.760	84.923	300.683
Agencia de viajes	128.378	150.975	279.353
Consultoría tecnológica	176.201	222.096	398.297

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

- *Publicar por los órganos de contratación en el Portal de Contratación de Navarra, la totalidad de la información exigida legalmente, para garantizar la transparencia pública.*
- *Dotar de mecanismos de validación y control en la introducción manual de los datos en el Portal de Contratación de Navarra, y mejorar su navegabilidad de forma que permita obtener una adecuada trazabilidad de la información. En concreto:*
 - *Que la plataforma no permita registrar un anuncio de adjudicación sin indicar el anuncio de licitación.*
 - *Que se revise si la información que se registra es correcta.*
 - *Que la plataforma permita ir de un anuncio de licitación a su adjudicación.*
- *Unificar la codificación de campos clave (entidad, tipo de contrato, modalidad, procedimiento) en la medida de lo posible, de forma que se pueda mejorar la integridad y los controles entre plataformas.*
- *Reducir la duplicidad de información existente entre las distintas plataformas. En todo caso, si un dato está recogido en distintas plataformas, no dejar en el órgano gestor la responsabilidad de*

⁸ Principalmente capacidad y solvencia, plazos, criterios de adjudicación, cláusulas sociales, subcontratación, etc.

que el dato se introduzca de forma correcta en ambas, añadiendo reglas de validación que minimicen, los problemas de integridad existentes dentro de cada aplicación, y entre las distintas aplicaciones.

- Valorar el desarrollo de una aplicación integral que aglutine la funcionalidad de las plataformas actuales.

- Impulsar y priorizar el tratamiento de los datos de la contratación pública en el contexto del documento “La nueva Estrategia Digital Navarra 2030”, y a tal efecto, publicar en formato estructurado la totalidad de los datos asociados a la contratación, de tal forma que permita a cualquier usuario, su obtención y descarga de forma masiva, con el objetivo de permitir su procesamiento y tratamiento de forma agregada y relacional.

- Adoptar, para toda la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, las medidas oportunas en la codificación de los contratos para minimizar el riesgo asociado en la publicación de los contratos que se adjudican mediante el régimen especial de menor cuantía.

V. RESPONSABILIDAD DE LA JUNTA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y DE LOS ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA Y SUS ORGANISMOS AUTÓNOMOS

Los órganos de contratación de la ACFN y sus OOAA, son los responsables de garantizar la transparencia en la contratación pública a través de la publicación en el Portal de Contratación de Navarra, de toda la información requerida en el artículo 88 de la LFC.

La Junta de Contratación Pública es el órgano responsable de velar por el buen funcionamiento del sistema de contratación pública de las entidades que forman parte del ámbito de aplicación subjetiva de la LFC.

VI. RESPONSABILIDAD DE LA CÁMARA DE COMPTOS

Nuestra responsabilidad es alcanzar unas conclusiones basadas en nuestra fiscalización, en relación con la transparencia y áreas de riesgo en la contratación pública de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.

Para ello, hemos llevado a cabo la misma de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo, establecidos en las ISSAI-ES, así como las directrices contenidas en la Guías Prácticas de Fiscalización de los Órganos de Control Externo.

Dichos principios y directrices exigen que cumplamos los requerimientos de ética, así como que planifiquemos y ejecutemos la fiscalización con el fin de obtener una seguridad razonable de que, la gestión de los recursos públicos resulte, en todos los aspectos significativos, conforme con la normativa vigente. Una fiscalización requiere la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría que fundamenten las conclusiones obtenidas. Consideramos que la evidencia de auditoría que hemos obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para fundamentar las conclusiones alcanzadas.

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, 27 de noviembre de 2024

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

APÉNDICE 1. MARCO REGULADOR

El régimen jurídico aplicable a la presente fiscalización está constituido fundamentalmente por:

- Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.
- Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos.
- Ley Foral 5/2018 de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

APÉNDICE 2. OBSERVACIONES Y HALLAZGOS ADICIONALES DE LA FISCALIZACIÓN

2.1 FUENTES DE INFORMACIÓN E INTERCONEXIÓN

Para llevar a cabo este trabajo, las fuentes de información utilizadas han sido las siguientes:

- Portal de Contratación de Navarra (PCN)
- Plataforma de licitación electrónica de Navarra (en adelante PLENA)
- Registro de Contratos
- Gestor de expedientes Extr@
- Sistema SAPGE21

Sobre estas fuentes, destacamos los siguientes aspectos:

- El PCN es un portal de Internet bajo la dependencia de la Junta de Contratación Pública de Navarra, y es el medio oficial para la publicidad de las licitaciones de las entidades que forman parte del ámbito subjetivo de la LFC. Los datos obligatorios que deben publicarse se establecen en el artículo 88 de la LFC. Su contenido se detalla en el Anexo del informe.

Se trata de un desarrollo propio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra realizado en 2006 para dar soporte a la anterior Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos. Esta herramienta ha ido evolucionando para adaptarla a los cambios normativos que se han ido introduciendo.

- La plataforma de licitación electrónica de Navarra (PLENA) es una herramienta web bajo la dependencia de la Junta de Contratación Pública de Navarra, y es el medio oficial para la presentación de ofertas y solicitudes de participación en las licitaciones de las entidades sometidas a la LFC.

Su utilización es obligatoria para quien licite según establece el artículo 95 de la LFCN, a excepción del procedimiento del régimen especial de contratos de menor cuantía⁹, en los supuestos de procedimiento negociado sin publicidad en los que por su naturaleza sólo pueda haber un licitador y en el procedimiento simplificado en el que no se requiere la existencia de una previa licitación pública.

- El Registro de Contratos, es un portal de Internet, bajo la dependencia de la Junta de Contratación Pública y permite el conocimiento de los contratos celebrados por los poderes adjudicadores.

- La Plataforma Extr@ es un sistema gestor corporativo de expedientes. Mediante Acuerdo del Gobierno de 8 de marzo de 2010, se estableció como una solución corporativa para la gestión de los procedimientos administrativos en la ACFN.

⁹ Contratos de obra de valor estimado inferior a 40.000 euros, y contratos de servicios y suministros de valor estimado inferior a 15.000 euros.

Esta plataforma no se está utilizando por la totalidad de las unidades gestoras de expedientes de contratación. En estos casos, se utilizan otros sistemas gestores de expedientes.

- El sistema de gestión económico-presupuestario-financiero (GE21) de la plataforma SAP, se ha utilizado en este trabajo como un sistema complementario de verificación de las fuentes de información citadas anteriormente.

Sobre la interconexión de las citadas fuentes de información, indicamos varias cuestiones:

- La codificación de un expediente de contratación no es coincidente entre el PCN y PLENA. Además, en SAPGE21, se asigna otro código diferente. Estas debilidades afectan a la trazabilidad del proceso de contratación.

- En 2013 se desarrolló un Web Service¹⁰ en el PCN que permite registrar los datos correspondientes al proceso de contratación desde otras aplicaciones, en concreto por el gestor de expedientes de contratación (Extr@ o en su caso, gestor alternativo). No obstante, destacamos que no se puede detectar el origen de datos inconsistentes registrados en el PCN, lo que impide corregir el problema en dicho sistema.

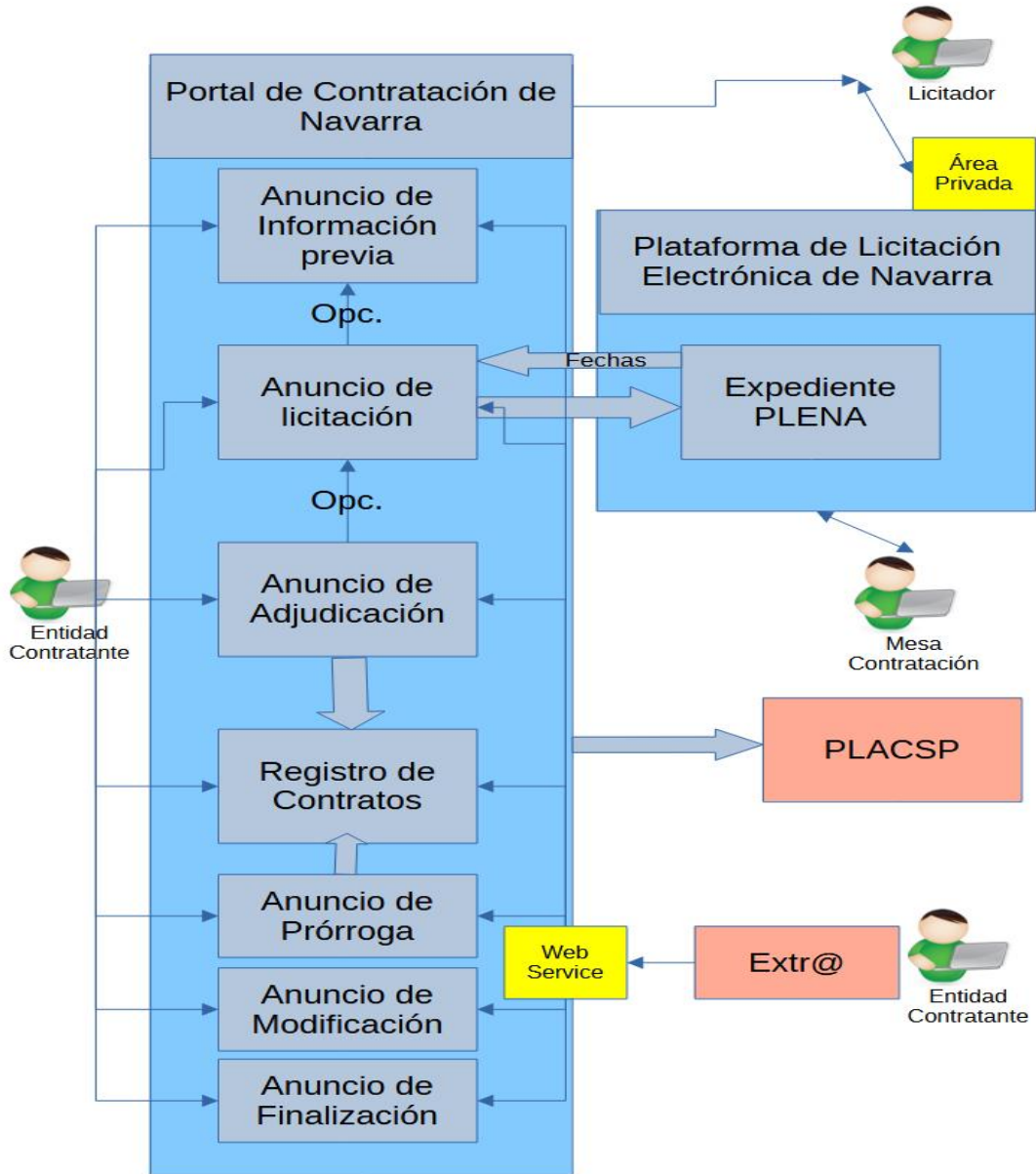
- El PCN y PLENA sólo están interconectadas en la fase de licitación. El Registro de Contratos únicamente tiene conexión automática con el PCN en la fase de adjudicación y prórrogas de un contrato. El funcionamiento de estas interconexiones y sus debilidades se detallan en el apartado siguiente de este informe.

- Los contratos que se adjudican mediante el régimen especial de menor cuantía se registran en SAPGE21. Debe tenerse en cuenta que su tramitación sólo exige la previa reserva de crédito, y la presentación de la correspondiente factura. Por lo tanto, este procedimiento no se gestiona en PLENA.

Posteriormente, las distintas unidades gestoras de los distintos órganos de contratación crean unos ficheros específicos, y remiten la información al PCN a efectos de dar cumplimiento a la publicación de estas adjudicaciones de forma agregada por órgano de contratación y contratista, con una periodicidad trimestral, tal y como exige el artículo 88 de la LFC.

¹⁰ Vía de intercomunicación e interoperabilidad entre máquinas conectadas en Red.

En el siguiente gráfico, hemos identificado y relacionado las conexiones entre las distintas fuentes de información revisadas:



A continuación, se detalla la información que debe publicarse en el PCN. A tal efecto, está diseñado mediante la habilitación de campos específicos para su adecuado registro¹¹:

Anuncios de información previa: La LFC establece la publicación por parte de los órganos de contratación de un anuncio de información previa con el fin de dar a conocer aquellos contratos que prevean licitar. El cumplimiento de este trámite permite reducir los plazos para la presentación de proposiciones si el anuncio se ha remitido entre 12 meses y 35 días antes de la publicación del anuncio de licitación del contrato.

Anuncio de licitación: El órgano de contratación, al registrar un anuncio de licitación, opcionalmente, puede indicar si viene precedido de un anuncio de información previa. Cuando se registra en el PCN, se queda como borrador y automáticamente se crea en PLENA el expediente correspondiente. También se envía a la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP).

En PLENA se debe completar la información del expediente y una vez completada se publica la licitación en PCN y en PLENA. Posteriormente, todo el proceso de adjudicación (presentación de documentación y ofertas, las comunicaciones entre el órgano de contratación y el/los licitador/es, así como la posterior valoración por la mesa de contratación) se gestiona en PLENA. Todo el proceso se lleva a cabo de forma telemática siendo, por lo tanto, la única herramienta para la licitación electrónica¹².

Los procedimientos de adjudicación abierto simplificado y negociado sin convocatoria de licitación, por su propia naturaleza procedimental, no requieren anuncio público de licitación. Aun así, en algunos casos se cumplimenta el anuncio de licitación en el PCN y el expediente en PLENA para aprovechar la funcionalidad que aporta PLENA de comunicación con el licitador.

Anuncio de adjudicación: Una vez adjudicado el contrato, el órgano de contratación registra y publica en ocasiones de forma manual, en el PCN el correspondiente anuncio de adjudicación. Existe la opción de dar de alta el anuncio de adjudicación desde un anuncio de licitación sin adjudicar y de esta forma no es necesario indicar algunos datos y la adjudicación queda asociada a la licitación.

Anuncio de modificación: Si el contrato que se ha adjudicado es objeto de una modificación contractual, se debe publicar la citada modificación en el PCN.

Destacamos que la modificación de los contratos es uno de los supuestos susceptibles de la interposición del recurso especial en materia de contratación pública¹³ ante el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra. Obviamente, esta impugnación no es posible si no se da publicidad en el PCN, restringiendo en consecuencia el derecho de cualquier persona que acredite un interés directo o legítimo.

Anuncio de prórroga: Si el contrato es prorrogado, el órgano de contratación contratante debe registrar el anuncio de prórroga correspondiente en el PCN.

Anuncio de finalización: Cuando el contrato finaliza, el órgano de contratación debe registrar y publicar el anuncio de finalización. El contenido de los datos que debe publicarse es muy relevante, tal y como se indica a continuación:

- Importe de la liquidación practicada a la finalización del contrato.
- Desviación del coste final de la prestación contratada en relación con el importe adjudicado.
- Información sobre la cesión del contrato y la subcontratación, detallando la identidad de los cesionarios o subcontratistas, el importe y el porcentaje del volumen de cada contrato que ha sido subcontratado respecto del precio de adjudicación.

¹¹ Campos: Anuncios de información previa, licitación, adjudicaciones, contratos modificados, contratos finalizados, contratos prorrogados.

¹² En PLENA existe un área privada a la que únicamente tiene acceso cada licitador y un área pública en el cualquier interesado puede tener acceso a los datos de los expedientes.

¹³ Son susceptibles las modificaciones de contratos que se realicen con infracción de los preceptos de la ley foral, estén previstas o no en el contrato inicial, por considerar que debieron ser objeto de licitación.

- Información relativa a la revisión de precios, así como a las penalidades impuestas por incumplimiento de los contratistas.

En el caso de los contratos resueltos, se debe incorporar el acceso a toda la información de los apartados anteriores y además las causas que motivan la resolución y sus efectos.

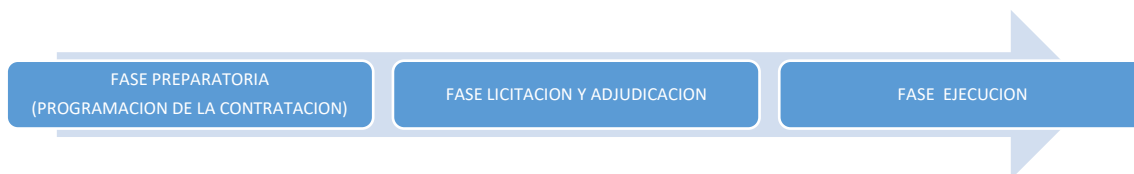
Indicamos que, al igual que ocurre con los anuncios de adjudicación en el PCN, el registro de los datos correspondientes a los contratos modificados, prórrogas, finalización y resolución contractual, se lleva a cabo por los usuarios de los respectivos órganos de contratación.

No existe ningún control automático, ni se realiza validación manual que verifique que se introduce la información en PCN en el momento que se producen estos hechos. Hemos detectado grandes carencias en la cumplimentación de los tres últimos tipos de anuncios.

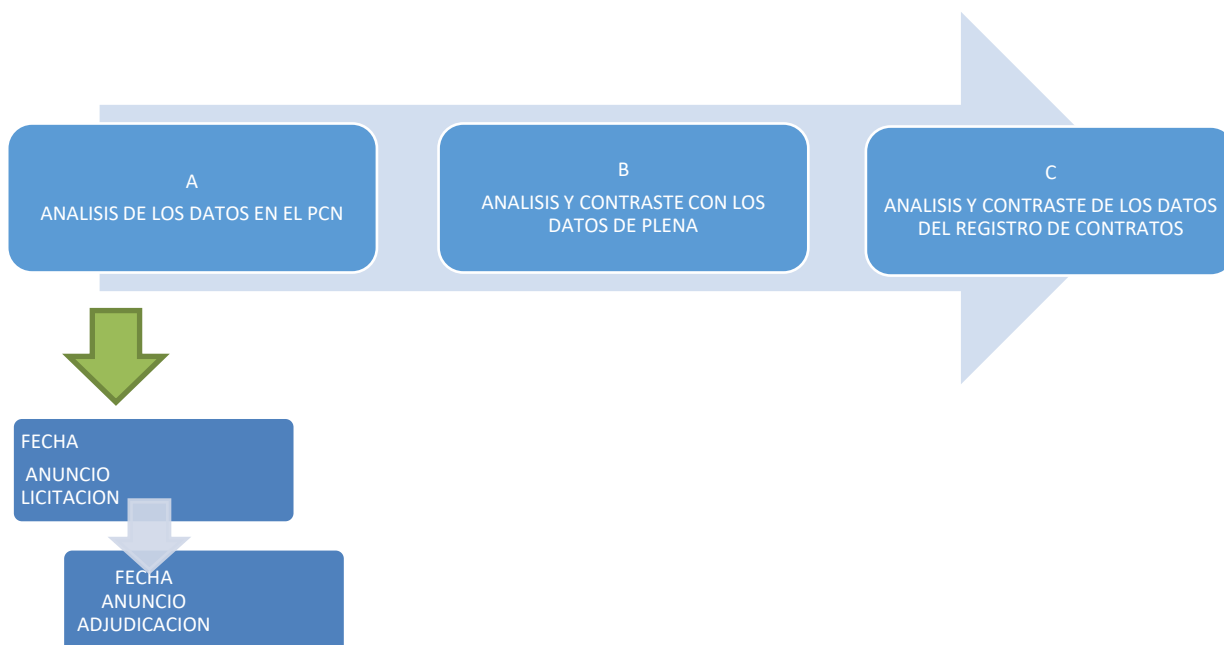
Debido a la debilidad indicada anteriormente, la única fuente que permite obtener la información fiable de los contratos finalizados, modificados, y prorrogados, es el sistema contable-presupuestario SAPGE21, y, de forma alternativa, a través del gestor de expedientes Extr@ (o gestor alternativo) por lo que destacamos que para cualquier usuario externo esta información no la puede obtener directamente desde el PCN, lo que le impediría, en la mayor parte de los casos, cualquier análisis sobre la trazabilidad en la ejecución de cualquier contrato.

2.2 ANÁLISIS DE LOS DATOS

En el siguiente esquema, se resumen las fases de la contratación pública:



Dentro del alcance de nuestro trabajo, el itinerario que hemos llevado a cabo para la obtención de los datos se refleja en el siguiente gráfico:



A. Análisis de los datos en el PCN

Partiendo de la obtención de información según la fecha de publicación del anuncio de licitación, los resultados son los siguientes:

Anuncio de información previa

La LFC prevé la publicación de este anuncio teniendo como principal consecuencia una reducción de los plazos de presentación de proposiciones en la posterior fase de licitación.

Respecto al alcance de nuestro trabajo, hemos detectado la existencia de 353 anuncios de información previa, y constatamos como hecho significativo que ninguno lleva asociado ningún anuncio posterior de licitación.

Esta situación, refleja que no se están vinculando los anuncios de licitación a partir del anuncio de información previa, cuando éste ha sido publicado. Por lo tanto, a los efectos de nuestra revisión, esta falta de vinculación supone una limitación en una comprobación masiva de datos para verificar si la reducción de plazos que permiten los anuncios de información previa están soportados de forma segura en las licitaciones posteriores.

Anuncios de licitación y de adjudicación

De la revisión efectuada, hemos constatado la existencia de 1.295 anuncios de licitación, de los que únicamente constan publicados 1.112 anuncios de adjudicación. Los motivos, por las que hay 183 anuncios de licitación, que no tienen su correspondiente anuncio de adjudicación, son los siguientes:

- El contrato que se ha licitado está pendiente de adjudicar.
- El contrato se ha adjudicado, pero no se ha registrado el anuncio de adjudicación. Tal y como se ha indicado anteriormente, el anuncio de adjudicación en el PCN, en ocasiones, se lleva a cabo de forma manual por las unidades gestoras de los distintos órganos de contratación, lo que evidencia que no siempre se realiza.
- Se ha registrado el anuncio de adjudicación, pero sin indicar que corresponde al anuncio de licitación correspondiente. Realizando laboriosas revisiones, únicamente hemos localizado que se encuentran en esta situación 37 expedientes de contratación.

Sobre las revisiones que hemos tenido que realizar, indicamos varias cuestiones que suponen limitaciones significativas en la trazabilidad de los expedientes:

- a) Los controles se han llevado a cabo recurriendo a las búsquedas por texto. Al respecto, hemos constatado que los datos se registran en campos de texto libre y no tienen un formato estándar establecido, por lo que la probabilidad de error en identificaciones y/o denominaciones de los datos es alta. Al no estar definido como debe cumplimentarse el estándar del formato texto, supone un gran esfuerzo en la búsqueda de información, dando de forma significativa resultados no satisfactorios.
- b) En cualquier caso, cuando se cumplimenta este trámite por el usuario gestor del expediente, no siempre se indica a qué anuncio de licitación corresponde, porque lo permite la aplicación, incluso en el procedimiento abierto.
- c) Por otro lado, tal y como se ha indicado anteriormente, no existe homogeneidad en la codificación de los expedientes entre las distintas fuentes de información¹⁴.

Por tanto, existe una debilidad relevante en la calidad de la información que ofrece el PCN respecto a:

- No se publican todos los anuncios de adjudicación.
- La trazabilidad entre los anuncios de licitación y adjudicación.

¹⁴ PCN, PLENA y SAPGE21.

Anuncios de finalización y modificación de contratos

De los 1.112 anuncios de adjudicación publicados en el PCN, hemos constatado la publicación de 110 anuncios de finalización de contrato y siete anuncios de modificación de contrato. Hemos revisado una muestra de 61 contratos de obra, licitados y adjudicados en los ejercicios 2019 y 2020.

De estos 61 contratos, consta la publicación de anuncios de finalización en cinco contratos. Hemos accedido a la información del sistema presupuestario contable de SAPGE21 y hemos constatado que de los 56 contratos adjudicados sin anuncio de finalización en el PCN, al menos en 42 contratos (el 75 por ciento) podemos afirmar que sí han finalizado. Esta deficiencia, provoca que en el apartado Contratos Vigentes del PCN, sigan apareciendo contratos de forma errónea, lo que desvirtúa notablemente la información.

Asimismo, de los 42 contratos anteriores, al menos en ocho de ellos, consta una liquidación superior al 10 por ciento del importe de adjudicación. De conformidad con el artículo 144 de la LFC, estas variaciones hubieran supuesto una modificación contractual; modificaciones cuyo anuncio no consta en el PCN.

El PCN no puede corregir por sí solo estos fallos, ya que no está diseñado para ello; la responsabilidad principal de mejorar la integridad y calidad de los datos recae en los órganos de contratación, por lo que deben establecerse los adecuados controles de calidad en el registro de la información exigida legalmente.

Esta situación se reconoce por el propio Servicio de Patrimonio en el apartado de transparencia del PCN¹⁵, al detallar expresamente, *“En cuanto a los límites de esta información puede destacarse que la responsabilidad de la publicación de información referida a los contratos públicos corresponde a cada entidad contratante. No todas las entidades tienen automatizado este proceso y por lo tanto existe la posibilidad de que algunos contratos no se hayan registrado, o bien que contengan errores”*.

Además de lo señalado anteriormente, en la realización de este trabajo, hemos detectado otro tipo de incoherencias que, en una exportación masiva de datos, no nos permiten concluir en términos de seguridad razonable sobre la fiabilidad de los datos. Son, entre otros, los siguientes:

- La posibilidad de repetir anuncios de licitación. En el supuesto de que se publique posteriormente el correspondiente anuncio de adjudicación, no se anula uno de los anuncios de licitación repetidos. Esta información se mantiene viva y condiciona la coherencia en los análisis a realizar. Si no se añade esta restricción en la aplicación, la responsabilidad queda en manos del usuario y sería necesario una verificación posterior.
- La posibilidad de existir incoherencias entre el importe del valor estimado del contrato y el campo que indica que el contrato supera o no el umbral europeo. Dependiendo del campo de búsqueda elegido en los datos a exportar, la información puede ser distinta.
- La posibilidad de información incoherente sobre la consideración de las empresas como pymes/no pymes en el mismo anuncio de adjudicación.

La ausencia de restricciones en la carga de datos y de controles automatizados que impidan la posibilidad de registro de datos incoherentes, son deficiencias significativas que afectan a la capacidad de la plataforma para reportar información de forma fiable, existiendo una alta probabilidad de que las incoherencias o errores en la información no sea prevenida o detectada.

Dadas las incoherencias y debilidades puestas de manifiesto, partiendo del anuncio de licitación¹⁶, como alternativa, hemos intentado analizar la fiabilidad de la información, partiendo de la fecha de publicación del anuncio de adjudicación.

¹⁵ <https://portalcontratacion.navarra.es/es/transparencia/aclaracion-de-los-datos>

¹⁶ Criterio del alcance temporal del trabajo establecido en el párrafo III Objetivos y alcance.

Con este criterio de búsqueda de la información, hemos constatado la existencia de 1.201 anuncios de adjudicación y 1.112 anuncios de licitación, existiendo una diferencia de 89 expedientes de contratación. Hemos localizado a través de laboriosas búsquedas 65 expedientes de contratación en los que hemos podido vincular el anuncio de adjudicación al previo anuncio de licitación.

No nos ha sido posible llevar a cabo estas vinculaciones en los 24 expedientes restantes, lo cual no supone en modo alguno que se haya adjudicado un contrato sin su previa licitación pública. Simplemente el hecho de que la plataforma deje registrar una adjudicación de sin indicar su previo anuncio de licitación, es lo que provoca este tipo de errores y disfunciones en la información. Este hecho, unido de nuevo a la ausencia de controles, supone que el PCN no esté reflejando de forma coherente la información, lo que vuelve a evidenciar las limitaciones en la trazabilidad de los expedientes de contratación.

En definitiva, si bien hemos comprobado que el PCN está diseñado para incluir toda la información requerida en el artículo 88 de la LFC, destacamos que la carga manual de datos que son objeto de publicación por los órganos de contratación, acompañado de la ausencia de controles, pone de manifiesto que no se está garantizando la integridad de los datos para el adecuado cumplimiento del principio de transparencia pública exigido en la normativa.

B. Análisis de los datos en PLENA

Del acceso a los datos de PLENA, una vez depurados los datos de contratos basados en Acuerdos Marco, y los procedimientos negociados sin convocatoria de licitación y simplificado hemos identificado 1.324 expedientes. Existe una diferencia de 29 expedientes respecto a los 1.295 anuncios de licitación que hemos identificado en el PCN si analizamos los datos partiendo de acuerdo al primero de los criterios indicados en el apartado anterior.

No obstante, destacamos la existencia de 627 expedientes que figuran en estado "Evaluación"¹⁷. La finalización¹⁸ de un expediente es una tarea que debe hacer el usuario, es decir, PLENA no finaliza automáticamente ningún expediente, ni obliga a hacerlo, ni emite ningún aviso o alarma posterior, por lo que la responsabilidad de la finalización es del usuario.

En esta fase, ante las dudas suscitadas, hemos analizado dos cuestiones:

- ¿Existe publicación en el PCN, de expedientes adjudicados cuya finalización no se ha reflejado en PLENA?

Hemos constatado que existen 627 expedientes que figuran en la fase "Evaluación", de los que:

- En 125 expedientes, no consta la existencia del anuncio de adjudicación en el PCN (o por lo menos no se ha registrado con el número asignado de expediente).
- En los 502 restantes, sí consta la existencia del correspondiente anuncio de adjudicación, lo que supone que deberían estar finalizados en PLENA.

- ¿Existen expedientes finalizados en PLENA cuya adjudicación no se ha reflejado en el PCN?

Hemos constatado que existen 640 expedientes, con estado "Finalizado", de los que en 571 expedientes consta la existencia de un anuncio de adjudicación en el PCN y en 69 no consta el citado anuncio (al menos con el mismo código de expediente).

C. Análisis de los datos en el Registro de Contratos

Entre los anuncios de adjudicación del PCN y el Registro de Contratos, debe existir coherencia en los datos, salvo que las adjudicaciones hayan sido declaradas desiertas, dado que existe traspaso automático de la información a través del correspondiente interfaz. Si existe el anuncio de adjudicación en el PCN, existe el contrato en el Registro de Contratos, por lo que entendemos que en el

¹⁷ Evaluación en PLENA significa expediente abierto, es decir que todavía no se ha adjudicado.

¹⁸ Finalización en PLENA significa que el expediente ha finalizado con la adjudicación del contrato.

Registro de Contratos existe una debilidad derivada y es que, si no constan publicados en el PCN todos los anuncios de adjudicación, la información del Registro de Contratos es incompleta.

Sobre esta información, el propio Servicio de Patrimonio, en las memorias anuales de contratación que se integra en las Cuentas Generales de Navarra, indica lo siguiente:

“Pueden existir lagunas y errores en los datos debido a que la responsabilidad de la remisión de los datos al Registro de Contratos es de cada entidad contratante.”

En definitiva, tras el análisis de la información incluida tanto en el PCN como en PLENA, hemos detectado las siguientes deficiencias:

- En ningún caso, cuando se cumplimenta un anuncio de licitación que viene precedido de un anuncio de información previa, se indica su relación con el citado anuncio.
- En ocasiones, no se publica el anuncio de adjudicación, y otras veces, se realiza, pero sin indicar el anuncio de licitación al que corresponde.
- Existe un número significativo de expedientes en PLENA cuyo estado es en “Evaluación”, a pesar de estar finalizados.
- La mayoría de las veces no se publica en el PCN el anuncio de finalización de los contratos; situación extensible a las modificaciones de contratos.

A la vista de las limitaciones que hemos indicado en el apartado III. Objetivos, alcance y limitaciones del informe, entendemos que no es posible obtener una confianza con el suficiente nivel de seguridad razonable en el tratamiento masivo de la información, que nos permita:

- Cuantificar exactamente el volumen real de expedientes de contratación.
- Determinar una trazabilidad fiable y segura de los expedientes de contratación.

2.3 LOS DATOS ABIERTOS DEL PCN

Es esencial enfatizar la importancia que tienen los datos asociados a la contratación, para su explotación masiva mediante las tecnologías de la información. Los análisis masivos de datos sirven para:

- El análisis de situaciones y toma de decisiones a los órganos de contratación.
- Ayudar a los órganos de control interno y externo a identificar áreas de riesgo, y focalizar la fiscalización en aspectos determinantes de la contratación pública.
- Permitir obtener información y llevar a cabo análisis a cualquier usuario externo.

El diseño de los distintos anuncios que se publican en el PCN se ha configurado sobre el siguiente sistema dual de introducción de los datos:

- Por un lado, existen datos estructurados, que son directamente exportables (lo que permite su agrupación y análisis).
- Por otro lado, existen otros datos no estructurados que están integrados en documentos digitalizados en formato pdf y que se integran en el PCN como documentos adjuntos a los que cualquier licitador tiene acceso, principalmente los pliegos de cláusulas administrativas particulares y prescripciones técnicas, que es donde reside la información fundamental de la contratación pública.
- También se incluye posteriormente en los anuncios de adjudicación, en el mismo formato pdf, las actas de las mesas de contratación, donde constan las puntuaciones y valoraciones asignadas a los distintos licitadores.

Debe considerarse que un documento (y por lo tanto los datos asociados) solo resulta legible para muchas aplicaciones informáticas, si tiene un formato de archivo estructurado de tal forma que permita identificar, reconocer y extraer con facilidad la totalidad de los datos específicos que contiene. La

recopilación estructurada de la información es fundamental para lograr una mayor calidad de los datos, que son esenciales para un análisis fiable de estos, algo que no resulta posible con los anuncios actuales.

2.4 ESTRATEGIA DIGITAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

La Administración de la Comunidad Foral de Navarra, en 2013 Gobierno de Navarra elaboró la primera Agenda Digital de Navarra 2013-2016 para alinear a Navarra con el logro de los retos planteados en la Agenda Digital Europea 2020 y culminar el proceso de plena incorporación de la Comunidad Foral a la Sociedad de la Información.

La nueva Estrategia Digital Navarra 2030 (en adelante EDN2030), elaborada por la Dirección General de Telecomunicaciones y Digitalización, se alinea con las políticas y prioridades fijadas desde la Unión Europea, y entre los objetivos de la EDN2030, destacamos los siguientes, tal y como constan en el citado documento:

- *“Decisiones basadas en datos.*
- *Dotar de inteligencia a los datos con el objetivo de detectar patrones de comportamiento.*
- *Estrategia de datos a través de una adecuada organización y gestión de la información”.*

Para aprovechar todo el potencial de la información de la contratación pública, el acceso a los datos y la capacidad de analizarlos mediante las nuevas tecnologías, son esenciales, por lo que la contratación pública, por el nivel de recursos que se destinan y el impacto que se le atribuye, debe impulsarse con carácter prioritario en la citada estrategia. De otro modo, es obvio que existe gran cantidad de datos aislados sobre la contratación pública, pero de momento su utilidad para los órganos de contratación, órganos de control interno y externo, operadores privados e incluso cualquier usuario externo, a nuestro juicio, es relativa o escasa.

2.5 EL RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN DE MENOR CUANTÍA

El régimen especial de contratación de menor cuantía, se aplica a los contratos de obras con un valor estimado sin IVA inferior a 40.000 euros y a los contratos de servicios y suministros con un valor estimado inferior a 15.000 euros.

Es un procedimiento sencillo y ágil de contratación que, por la cuantía del mismo, la normativa permite adjudicar un contrato de forma directa, a un empresario o profesional, y sin la obligatoriedad de solicitar un mínimo de ofertas que acrediten la idoneidad del adjudicatario en la prestación de un contrato frente al resto.

El artículo 102 de la LFC establece lo siguiente en relación con la publicidad de los gastos correspondientes al régimen especial de contratación de menor cuantía: *“Cada órgano de contratación publicará en el Portal de Contratación de Navarra, trimestralmente y de forma agregada por empresa o profesional, las adjudicaciones llevadas a cabo mediante el régimen especial para adjudicación de contratos de menor cuantía en este ejercicio.”*

Así mismo el artículo 23 apartado g de la Ley Foral 5/2018 de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno recoge que en el Portal de Contratación de Navarra, deberá figurar: *“La relación, al menos trimestral, de contratos menores, especificando, por órganos o entidades, su objeto, importe, duración, así como el porcentaje que representan respecto de la totalidad de los contratos adjudicados.”*

No obstante, además de la obligada publicidad en el PCN citada anteriormente, les son de aplicación otros preceptos de la LFC, principalmente el relativo al no fraccionamiento del objeto del contrato, convirtiéndose de hecho este requisito en el principal riesgo de la contratación en régimen de menor cuantía.

En septiembre de 2021, desde el Departamento de Economía y Hacienda se elaboraron unas instrucciones que se remitieron a todos los centros contables, sobre la contabilización e identificación

de todos los tipos de contratos y/o situaciones derivadas de la contratación¹⁹, incluida la del régimen especial de contratos de menor cuantía, para su posterior publicación en el PCN.

La publicación trimestral se realiza mediante un procedimiento centralizado que inicia el Servicio de Contabilidad del Departamento de Economía y Hacienda con la extracción periódica de la información contable registrada de las obligaciones presupuestarias vinculadas a este tipo de contratos con una codificación específica, en concreto:

Código CA900: Contrato menor de obras. Se corresponde con facturas por importe inferior a 48.400 (IVA incluido).

Código CA901: Contrato menor de suministro y servicios. Se corresponde con facturas por importe inferior a 18.150 (IVA incluido).

La información se extrae de manera trimestral y se filtra eliminando aquellos gastos de cuantía inferior a 100 euros. Posteriormente se envía a las respectivas secretarías generales técnicas para su revisión y publicación.

La información que se publica en el PCN, tiene la siguiente estructura:

Nombre de tercero	Importe acumulado	Importe IVA incluido	Fecha documento	Fecha contabilidad.	Texto	Periodicidad	% s/ total
-------------------	-------------------	----------------------	-----------------	---------------------	-------	--------------	------------

La publicación se realiza de forma mayoritaria en formato pdf. si bien hemos constatado determinadas publicaciones en formato excell. Sobre el formato pdf. indicamos, tal y como hemos destacado anteriormente, que es un formato que dificulta la exportación y tratamiento de los datos.

La única forma de validar si todos los contratos de menor cuantía se están publicando en el PCN, es contrastar la información con SAPGE21. Este proceso únicamente lo hemos podido llevar a cabo en los ejercicios 2022 y 2023, dado que anteriormente este tipo de contratos no estaban identificados ni codificados en SAPGE21.

Destacamos la relevancia de este sistema de codificación, dado que pueden existir facturas que se correspondan con los umbrales económicos contemplados para los contratos de menor cuantía citados anteriormente, y que no obstante, se correspondan con obligaciones derivadas de contratos debidamente adjudicados (por ejemplo, los derivados de un acuerdo marco), lo que supone que el mero contraste de datos masivos entre la información presupuestaria y la publicación en el PCN, nos llevaría a conclusiones erróneas.

No obstante, codificación se lleva a cabo en todos los departamentos y organismos autónomos, a excepción del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (en adelante SNS-O), cuyo módulo MM²⁰ no permite registrar el campo de código de contrato conforme a la instrucción.

De la revisión que hemos efectuado, hemos constatado lo siguiente:

- La obligación de publicación trimestral de información de todos los departamentos, se cumple a partir del ejercicio 2022, tal y como se observa en el siguiente cuadro:

	2019	2020	2021	2022	2023
Nº departamentos que publican los cuatro trimestres*	2	4	3	13	13
Total departamentos	13	13	13	13	13
% Cumplimiento	15%	31%	23%	100%	100%

*No se han contemplado algunos departamentos que han publicado en el PCN, contratos sólo de algunas secciones o servicios

¹⁹ CA100: Contrato de obras, CA200: Contrato de suministros, CA300: Contrato de asistencia, CA500: Otros contratos administrativos, CA600: Concesión de obras públicas, CA601: Contrato de Concesión de servicios, CA700: Acuerdo Marco, CA800: Sistema dinámico de compra, CA900: Contratos menores de obra, CA901: Contratos menores de suministros y servicios, CE100: Encargos de obras, CE101: Encargos de suministros y servicios, CN100: No contrato, CP100: Contrato patrimonial, CP200: Otros contratos privados.

²⁰ Sistema de SAP de gestión de compras y almacenes (módulo MM) exclusivo del Departamento de Salud.

- El volumen de contratación de menor cuantía, su importancia relativa, así como las diferencias entre los importes publicados en el PCN y los importes codificados se reflejan en los siguientes cuadros:

Ejercicio 2022

Departamentos	Total gasto capítulos 2 y 6	Total contratación menor publicada en el PCN	%Contratación menor	Total C900 y C901 en cap. 2 y 6	Diferencias	%
0 Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior	31.045.310	10.101.750	33	9.109.938	991.812	11
1 Economía y Hacienda	25.311.481	1.105.861	4	1.061.482	44.379	4
2 Cohesión Territorial	172.368.549	1.693.029	1	1.690.564	2.465	0
3 Ordenación del Territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos	3.656.201	890.163	24	902.906	-12.743	-1
4 Educación	70.941.001	9.382.675	13	9.278.825	103.849	1
5 Salud	451.211.218	4.769.499	1	5.778.195	1.008.695	-17
7 Desarrollo Rural y Medio Ambiente	25.637.920	4.955.950	19	4.792.392	163.558	3
8 Desarrollo Económico	12.620.376	5.532.785	44	5.231.888	300.896	6
9 Derechos Sociales	168.398.813	5.766.228	3	6.579.549	-813.321	-12
A Cultura y Deporte	14.104.514	5.216.752	37	5.065.869	150.883	3
B Relaciones Ciudadanas	3.619.344	1.584.496	44	1.639.782	-55.286	-3
F Políticas Migratorias y Justicia	11.884.217	1.869.924	16	1.822.487	47.437	3
G Universidad, Innovación y Transformación Digital	34.775.784	1.311.854	4	1.279.300	32.554	3
Total	1.025.574.729	54.180.964	5	54.233.177	-52.213	0

Ejercicio 2023

Departamentos ²¹	Total gasto capítulos 2 y 6	Total contratación menor publicada en el PCN	%Contratación menor	Total C900 y C901 en cap. 2 y 6	Diferencias	%
0 Presidencia e Igualdad	37.613.789	8.539.166	23	8.493.440	45.726	1
1 Economía y Hacienda	23.085.706	1.099.049	5	1.093.154	5.895	1
2 Cohesión Territorial	172.756.866	1.453.923	1	1.352.290	101.633	8
3 Vivienda, Juventud y Políticas Migratorias	6.349.546	1.002.777	16	992.720	10.057	1
4 Educación	81.444.584	9.949.427	12	9.929.986	19.441	0
5 Salud	501.504.222	8.623.229	2	7.475.640	1.147.590	15
7 Desarrollo Rural y Medio Ambiente	33.985.232	4.597.133	14	4.503.628	93.506	2
8 Industria y de Transición Ecológica y Digital	13.969.508	5.195.904	37	5.247.270	51.366	-1
9 Derechos Sociales, Economía Social y Empleo	210.476.585	4.816.939	2	4.882.642	65.703	-1
A Cultura, Deporte y Turismo	15.092.848	6.288.188	42	5.778.102	510.086	9
B Memoria y Convivencia, Acción Exterior y Euskera	4.913.320	1.298.925	26	1.353.232	54.307	-4
F Interior, Función Pública y Justicia	13.235.705	1.614.674	12	1.592.937	21.738	1
G Universidad, Innovación y Transformación Digital	43.622.372	926.718	2	927.703	986	0
Total	1.158.050.282	55.406.052	5	53.622.744	1.783.308	3

²¹ Estructura según el Decreto Foral de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra 10/2023, de 17 de agosto, por la que se aprobó la nueva estructura departamental de la Comunidad Foral de Navarra.

Se observa que el régimen especial de menor cuantía, si bien en términos generales a nuestro juicio, no es relevante (un cinco por ciento), sí que es relevante en determinados departamentos, tal y como se observa en el siguiente cuadro:

Departamentos ²²	2022 % Contratación menor	2023 % Contratación menor
0 Presidencia e Igualdad	33	23
8 Industria y de Transición Ecológica y Digital	44	37
A Cultura, Deporte y Turismo	37	42
B Memoria y Convivencia, Acción Exterior y Euskera	44	26

• Los tipos de diferencias que hemos identificado entre lo publicado en el PCN y los datos codificados en SAPGE21, son principalmente las siguientes:

- Existencia de contratos publicados en el PCN, sin codificar en SAPGE21.
- Existencia de contratos codificados en SAPGE21 pero no publicados en el PCN.
- Facturas codificadas como contrato menor, aunque superen el límite económico de los citados contratos.
- Facturas indebidamente codificadas como contrato menor.
- Contratos codificados como contrato menor que se han imputado a capítulos de transferencias.
- Existencia de apuntes contables, que no están codificados de acuerdo al listado de códigos de la instrucción contable, lo que supone que en este tipo de análisis masivo de datos, no podemos concluir si se corresponde con un contrato menor o de otro tipo. En esta situación se encuentra el Departamento de Salud, donde el importe asciende a un 89 por ciento en 2022 y un 85 por ciento en 2023. De hecho, el importe no codificado de este departamento en los años 2022 y 2023 representa el 96 por ciento del importe no codificado total del Gobierno de Navarra.

• Por todo lo anterior y, sin perjuicio de considerar este mecanismo de codificación en SAPGE21 como un sistema necesario, adecuado y razonable para garantizar la integridad de la información en el PCN:

- Existe un riesgo en la adecuada y correcta codificación que debe minimizarse, dado que las incidencias relativas a la codificación afecta o puede afectar a la ausencia de publicidad que exige la LFC en estos contratos.
- Debiera existir una interfaz automática de transmisión de datos entre SAPGE21 y el PCN, evitando la gestión de procesos manuales.

• Los indicios de riesgo de fraccionamiento de contratos que hemos detectado, teniendo en cuenta que el análisis se realiza a través de datos masivos, son los siguientes:

²² Estructura según el Decreto Foral de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra 10/2023, de 17 de agosto. En esta comparativa, los ámbitos competenciales no son coincidentes en su totalidad con la estructura en 2022, y la que se aprobó en el citado decreto foral.

Primero.- Determinados servicios de carácter horizontal, en los que mismo proveedor suministra y factura prácticamente a todos los departamentos. Los datos y la evolución en el periodo 2022-2023 son los siguientes:

Servicio/suministro con el mismo proveedor	2022		2023		Total * 2022-2023
	Importe	Contratación menor	Importe	Contratación menor	
Consumibles informáticos	539.129		620.926		1.160.055
Servicios de centros de datos	218.485		241.905		460.390
Material de oficina	193.868		211.914		405.782
Servicios de impresoras	215.760		84.923		300.683
Agencia de viajes	128.378		150.975		279.353
Consultoría tecnológica	176.201		222.096		398.297

Estos importes no incluyen los datos de facturación del periodo 2019-2021, por lo que el importe económico de la contratación de menor cuantía al mismo proveedor sería notablemente mayor.

Segundo.- En determinados proveedores se observa que existen varias facturas de importe muy próximo o superior al que permite el régimen especial de menor cuantía.

- Para finalizar, destacamos que el Servicio de Control Financiero Permanente y Auditoría dependiente de la Dirección General de Intervención, viene poniendo de manifiesto en sus Informes Anuales de Control Financiero, desde 2019, el recurso indebido a este régimen especial de contratación en determinados departamentos y concretas prestaciones.

ANEXO. DATOS OBLIGATORIOS QUE DEBEN PUBLICARSE EN EL PORTAL DE CONTRATACIÓN DE NAVARRA

De acuerdo con lo establecido en el artículo 88 de la LFC, en el Portal de Contratación deberá figurar, la siguiente información:

a) **La información sobre las licitaciones previstas.** Los anuncios de información previa contendrán, al menos, la siguiente información:

- 1.º Entidad convocante.
- 2.º Modalidad de contratación.
- 3.º Tipo de contrato.
- 4.º Procedimiento de contratación.
- 5.º Descripción del objeto.
- 6.º Valor estimado.
- 7.º Fecha de licitación prevista.
- 8.º Código CPV.
- 9.º En su caso, fecha de envío del anuncio al DOUE.

b) **La información sobre las licitaciones en curso,** con acceso a la información del anuncio de información previa y, además, la siguiente información:

- 1.º Toda la información prevista en la letra b) del apartado 2 de este artículo.
- 2.º Órgano de contratación.
- 3.º Criterios de adjudicación, en particular el precio, criterios sociales, medioambientales, de género y relacionados con la innovación.
- 4.º Precio de licitación.
- 5.º Plazo de presentación de ofertas o solicitudes.
- 6.º Lugar de presentación de ofertas.
- 7.º Fecha de publicación en el Portal de Contratación.
- 8.º Fecha de publicación en el DOUE.
- 9.º Plazo de ejecución o duración del contrato.
- 10.º Posibilidad de prórrogas.
- 11.º Acceso completo a los pliegos del contrato y restante documentación complementaria si la hubiera.
- 12.º Composición de las mesas de contratación.

c) *Los contratos que se han declarado desiertos y las licitaciones y adjudicaciones anuladas,* con indicación de las causas que motivan estas circunstancias

d) *Los contratos adjudicados,* con acceso a la información propia de la licitación y además:

- 1.º Número de licitadoras.
- 2.º Número de PYMES participantes.
- 3.º Nombre y NIF de las licitadoras.
- 4.º Nombre y NIF de la adjudicataria.
- 5.º Importe de la adjudicación.

- 6.º Fecha de adjudicación.
 - 7.º Fecha de publicación de la adjudicación y actas de las mesas de contratación, en las que necesariamente deberá figurar el cuadro comparativo de las ofertas económicas y de las propuestas técnicas, con sus respectivas puntuaciones detalladas por cada uno de los criterios, y resumen de la motivación.
 - 8.º Fecha de formalización del contrato.
- e) *Los contratos prorrogados*, con acceso a la información de los apartados anteriores y en particular, el plazo de duración de la prórroga.
- f) *Los contratos modificados*, con acceso a la información de la adjudicación y además:
- 1.º Tipo de modificación.
 - 2.º Importe de la modificación.
 - 3.º Porcentaje de modificación respecto del importe de adjudicación.
 - 4.º Fecha de adopción de la modificación.
 - 5.º Motivo y justificación de la modificación.
- g) *Los contratos resueltos*, con acceso a toda la información de los apartados anteriores y además las causas que motivan la resolución y sus efectos.
- h) *Los contratos finalizados*, con acceso a la información de los apartados anteriores y, además, la siguiente:
- 1.º Importe de la liquidación practicada a la finalización del contrato.
 - 2.º Desviación del coste final de la prestación contratada en relación con el importe adjudicado.
 - 3.º Información sobre la cesión del contrato y la subcontratación, detallando la identidad de los cesionarios o subcontratistas, el importe y el porcentaje del volumen de cada contrato que ha sido subcontratado respecto del precio de adjudicación.
 - 4.º Información relativa a la revisión de precios, así como a las penalidades impuestas por incumplimiento de los contratistas.
- i) *La información actualizada trimestralmente, de contratos de menor cuantía* adjudicados por cada entidad con identificación de la adjudicataria y del importe.
- j) Los datos estadísticos, por órgano de contratación, que detallen con carácter anual, el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados, a través de cada uno de los procedimientos y formas previstas en esta Ley Foral.
- k) La información sobre preguntas frecuentes y aclaraciones relativas al contenido de los contratos.

ALEGACIONES FORMULADAS AL INFORME PROVISIONAL***Gobierno de Navarra/Nafarroako Gobernua******Departamento de Economía y Hacienda/Ekonomia eta Ogasun Departamentua******Secretaría General Técnica/Idazkaritza Tekniko Nagusia***

En contestación a la Resolución del presidente de la Cámara de Comptos por la que se aprueba el informe provisional de fiscalización sobre "Análisis de riesgos en la contratación pública de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (2019- 2023)" en el que se daba traslado al organismo fiscalizado para en su caso formular las alegaciones pertinentes, le informo de las alegaciones presentadas por la Directora General de Presupuestos y Patrimonio:

Página 10

1. **Informe provisional:** *Debe existir trazabilidad en el proceso licitación-adjudicación-finalización en todos y cada uno de los expedientes de contratación.*
 - **Comentario:** esta trazabilidad ya existe puesto que los anuncios se asocian entre sí, y es un requisito sine qua non para el correcto funcionamiento del sistema. Cuestión distinta es que el mecanismo de trazabilidad actual no sea adecuado para abordar el objetivo de trabajo del informe, con medios automatizados. La razón de esta situación es que la suite de contratación pública de la Comunidad Foral de Navarra ha ido creciendo y evolucionando desde su nacimiento en el año 2006 (siendo pionera a nivel nacional), con la incorporación de nuevas funcionalidades mediante su interconexión con otras herramientas cuyos sistemas de codificación son diferentes.

Página 11

2. **Informe provisional:** *Este hecho, añadido a la ausencia de controles que aseguren y validen la información que obligatoriamente debe registrarse, ha puesto de manifiesto, que la información del citado portal es incompleta.*
 - **Comentario:** la afirmación "la ausencia de controles" de tipo genérico puede dar lugar a entender que el Portal de Contratación carece de controles de forma absoluta, afirmación que no responde a la realidad porque existen numerosos campos de los formularios cuyo formato, e incluso su contenido, tienen validaciones que es necesario cumplir para poder proceder a la publicación. Por tanto, sería deseable introducir algún matiz en la frase de forma que se adecue mejor a la realidad del PCN. En la misma medida, la afirmación "es incompleta" puede dar lugar a entender que la existencia de datos incompletos es innata del PCN, no debida a la forma en que se completa por lo que se propone su sustitución por otra expresión como puede ser "ha puesto de manifiesto que los formularios no siempre se completan de forma correcta" u otra semejante.

3. **Informe provisional:** *La codificación de los expedientes de contratación no es coincidente entre el PCN, la Plataforma de licitación electrónica (PLENA), el gestor de expedientes Extr@ y el sistema de gestión económico-presupuestaria SAPGE21, lo que limita la trazabilidad de los expedientes de contratación.*
 - **Comentario:** nos remitimos a lo expuesto en relación con el primer comentario.

4. **Informe provisional:** *Además, consideramos que existen indicios de riesgo de fraccionamiento en la contratación mediante este régimen especial, principalmente en determinados servicios o suministros de carácter horizontal y transversal a los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, tal y como reflejamos en el siguiente cuadro: Consumibles informáticos; Servicios de centros de datos; Material de oficina; Servicios de impresoras; Agencia de viajes; Consultoría tecnológica.*
 - **Comentario.** Como punto de partida, de entre todos los objetos contractuales mencionados, es necesario diferenciar dos grandes grupos, que merecen una consideración separada. Por un lado, estarían los contratos de suministros (Consumibles informáticos y Material de oficina) y, por otro lado, los contratos de servicios (Servicios de centros de datos, Servicios de impresoras, Agencias de viajes y Consultoría tecnológica).

De acuerdo con lo previsto por la Ley Foral de Contratos Públicos (Disposición Adicional 8ª) en la Administración CFN, por defecto, la competencia para la celebración de contratos corresponde a la persona titular de cada Departamento, con la excepción de los gastos menores que se atribuyen a las DG o direcciones de servicio. De esta norma general hay que excluir aquellos objetos contractuales que sean atendidos de forma centralizada, tal es el caso de los contratos de consumibles informáticos y material de oficina, que fueron declarados de atención centralizada mediante Orden Foral 217/2004, de 25 de junio, del Consejero de Economía y Hacienda, en su apartado 1º).

En aplicación de lo anterior, el Servicio de Patrimonio utiliza los instrumentos que en cada momento se consideran adecuados para dar cobertura legal a la contratación, tanto de los consumibles de impresión como del material de oficina. Tradicionalmente estos instrumentos eran Acuerdos Marco. Si bien es cierto, que precisamente en los dos años analizados, la contratación no se celebró dentro de acuerdos marco porque la vigencia de los mismos había expirado y además la ordenación de prioridades tras la etapa de covid, junto con los problemas en la evolución de precios, roturas de stock a nivel mundial etc. han requerido diseñar nuevas soluciones que han retrasado la implantación de los nuevos instrumentos de contratación, los mismos ya se encuentran vigentes en relación con el papel de impresión (sistema dinámico), ha finalizado el plazo de presentación de ofertas en cuanto a los consumibles de impresión (acuerdo marco) y en los próximos meses se lanzará el pequeño material de oficina. En definitiva, la situación detectada responde a una coyuntura concreta y transitoria por lo que no existe riesgo de existencia de fraccionamiento del contrato.

Por otra parte, la contratación de los servicios mencionados, no se encuentra centralizada excepto las consultorías informáticas (que pueden ser una parte de las consultorías tecnológicas), mediante el artículo 3 del Decreto Foral 255/2007, de 17 de diciembre, por el que se reordenan las competencias para la celebración de contratos de asistencia en el ámbito de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Por tanto, la competencia para la celebración de estos contratos reside en las personas titulares de cada Departamento, o en quienes determinen las normas de organización de

cada Departamento. Esto nos lleva a la necesidad de analizar el concepto de "fraccionamiento del contrato" que se prohíbe en el artículo 39.3 LFCP, y que para su correcta comprensión debe ser interpretado en concordancia con lo previsto en el artículo 42.3 de la misma:

3. Cuando un poder adjudicador esté compuesto por unidades funcionales separadas, se tendrá en cuenta el valor total estimado para todas las unidades funcionales individuales.

No obstante lo anterior, cuando una unidad funcional separada sea responsable de manera autónoma respecto de su contratación o de determinadas categorías de ella, los valores pueden estimarse al nivel de la unidad de que se trate.

Se entenderá que se da la circunstancia aludida en el párrafo anterior cuando dicha unidad funcional separada cuente con financiación específica y con competencias respecto a la adjudicación del contrato.

Por tanto, sólo en el caso de que existan gastos correspondientes a un mismo objeto contractual, dentro de la misma unidad funcional con financiación y competencia, que excedan de los importes previstos por el artículo 81 LFCP, podrá entenderse que se está produciendo un fraccionamiento del contrato.

En consecuencia, la mención del artículo, referida a "*gastos de carácter horizontal y transversal a los departamentos de la Administración...*" a nuestro juicio no resulta un adecuado indicador de riesgo de fraccionamiento.

Página 14

5. Informe provisional: *Que la plataforma no permita registrar un anuncio de adjudicación sin indicar el anuncio de licitación.*

- **Comentario**: Hay ocasiones en las que esta restricción no resulta adecuada para que el Portal de Contratación refleje de forma precisa y completa el gasto realizado en materia de contratación pública, dado que algunas adjudicaciones se realizan a través de instrumentos de contratación centralizada que han sido licitados por otras entidades (en particular el Sistema de Adquisición centralizada del Ministerio de Hacienda y algunos acuerdos marco cuyo objeto son productos farmacéuticos). Por tanto, la extensión de la recomendación no se considera adecuada a la variedad de situaciones a las que el Portal de Contratación debe servir como instrumento de publicidad, que de acuerdo con la LFCP es su principal finalidad.

6. Informe provisional: *Que se revise si la información que se registra es correcta.*

- **Comentario**: de acuerdo con lo establecido en el propio informe provisional, página 15, es responsabilidad de los órganos de contratación la publicación de la información establecida por la LFCP. Por tanto, se considera que la mención debería ser aclarada sustituyendo la expresión "se" por "los órganos de contratación revisen"

Página 22

7. **Informe provisional:** *No existe ningún control automático ni se realiza validación manual, que verifique que se introduce la información en PCN en el momento que se producen estos hechos. Hemos detectado grandes carencias en la cumplimentación de los tres últimos tipos de anuncios.*

- **Comentario:** De acuerdo con lo señalado en el comentario 7, la validación manual es responsabilidad de cada entidad-órgano de contratación por lo que se sugiere una aclaración en la redacción que incluya esta mención, por ejemplo "*ni se realiza por parte de las entidades contratantes validación manual*".

Página 25

8. **Informe provisional:** *Asimismo, de los 42 contratos anteriores, al menos en ocho de ellos, consta una liquidación superior al 1 O por ciento del importe de adjudicación. De conformidad con el artículo 144 de la LFC, estas variaciones hubieran supuesto una modificación contractual; modificaciones cuyo anuncio no consta en el PCN.*

- **Comentario:** En relación con esta cuestión hay que mencionar que es de aplicación complementaria la previsión del artículo 171 LFCP, de forma que la posibilidad de alcanzar el 20% de modificación de los contratos sin necesidad de tramitar expediente, en los contratos de obra, existe siempre y cuando se cumplan las condiciones establecidas y respondan a nuevas unidades (crédito global 10%) e incremento de mediciones (10%), por tanto, la afirmación puede no ser aplicable a la totalidad de los contratos examinados.

Pamplona, 21 de noviembre de 2024

Secretaría General Técnica

Sección Régimen Administrativo

Javier Miqueleiz Garayoa

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, como presidente de la Junta de Contratación Pública de Navarra, con el fin de que formulara alegaciones.

Ha presentado alegaciones, en el plazo fijado por la Cámara de Comptos, la Secretaría General Técnica del citado departamento. Estas alegaciones se incorporan al informe provisional, habiéndose atendido una de ellas, y, por lo tanto, el informe se eleva a definitivo. No obstante, esta Cámara quiere señalar los siguientes aspectos:

-En relación con la primera alegación, indicamos en primer lugar, que es una premisa de trabajo que entendemos debe exigirse en los sistemas de gestión de la información, y como tal, está referenciada en el apartado de metodología de trabajo. En segundo lugar, del trabajo realizado se desprende que lo que existe es la posibilidad de realizar la asociación entre los anuncios de licitación y adjudicación, pero no es obligatoria, lo que supone que no siempre se hace, y por lo tanto se pierde la trazabilidad.

Por este motivo, hemos planteado como recomendación, entre otras,...”*Que la plataforma no permita registrar un anuncio de adjudicación sin indicar el anuncio de licitación*” y “*Que se revise si la información que se registra es correcta*”, si bien esta segunda se refiere al apartado de las modificaciones contractuales y finalización de los contratos.

-En relación con la segunda y tercera alegación, indicamos que están contenidas en el apartado de limitaciones al alcance de nuestra revisión.

No obstante, en cuanto a la segunda alegación, esta Cámara no ha afirmado en ningún momento que el Portal de Contratación carece de controles de forma absoluta, sino que es incompleta, es decir, que no se están rellenando todos los campos previstos en el citado portal.

Sobre la tercera alegación, es patente que la falta de homogeneidad en la codificación en los distintos sistemas identificados en el informe, limitan de forma notable la trazabilidad de los expedientes de contratación.

-En relación con la cuarta alegación, indicamos que esta Cámara se pronuncia en términos de indicios de riesgo de fraccionamiento. Sobre este aspecto en la página 7 del informe hemos destacado que los indicios no necesariamente suponen hechos constatados y susceptibles de realizar una afirmación sobre el riesgo que en concreto se esté analizando. Lo que sí indica es que una determinada área necesita atención añadida para descartar o confirmar posibles situaciones anómalas o no deseables en la contratación pública.

El análisis que hemos llevado en este trabajo ha sido llevado mediante análisis masivo de datos, combinando el objeto de los distintos servicios según la información que se extrae del portal, con los importes facturados dentro de los límites económicos en los que tiene cabida la contratación en régimen de menor cuantía.

Sin perjuicio de ser correcto el planteamiento alegado respecto a la consideración y relación con las distintas unidades funcionales de gasto, a juicio de esta Cámara, se han detectado situaciones en las que se pone de manifiesto posibles indicios de fraccionamiento, tanto en gastos de carácter horizontal (es decir, que similares servicios se prestan a todos o prácticamente todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra) como en los que específicamente afectan a departamentos diferentes. Dicho de otro modo, la transversalidad o no de los servicios prestados a los departamentos, no constituye en sí mismo un indicador de riesgo de fraccionamiento, tal y como se nos sugiere en el texto de la alegación.

Por tanto, nuestra afirmación debe considerarse en el sentido y contexto que se expone.

-En relación con la quinta alegación, entendemos que la recomendación se puede implementar contemplando las excepciones que sean necesarias por la propia aplicación y obligando a la asociación en los casos generales, que es donde hemos detectado la carencia.

-En relación con la sexta y séptima alegación, en el informe se han identificado perfectamente las responsabilidades de cada órgano de contratación en relación a sus obligaciones de publicidad en el Portal de Contratación. No obstante, indicamos que de conformidad con el artículo 119 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, son funciones y responsabilidades de la Junta de Contratación Pública, entre otras, las siguientes:

- *“Velar por el buen funcionamiento del sistema de contratación pública de las entidades*
- *La gestión del Portal de Contratación de Navarra*
- *Cuantas otras se determinen reglamentariamente para el adecuado funcionamiento del sistema de contratación pública en la Comunidad Foral de Navarra.”.....*

Entendemos que estas funciones están alineadas con el control y mejora de la información que se introduce en el Portal de Contratación de Navarra.

-En relación con la octava alegación, indicamos que en los ocho contratos que hemos identificado como susceptibles de modificación contractual, constan dos expedientes en los que se había previsto lo establecido en el artículo 171 de la anteriormente citada ley foral de contratación, tal y como se nos sugiere en las alegaciones. Hemos constatado que las desviaciones detectadas, también en dichos contratos, hubieran supuesto, en todo caso, y a pesar de la citada previsión legal, su correspondiente modificación contractual y consecuentemente la oportuna publicación del anuncio de modificación en el Portal de Contratación de Navarra.

No obstante, al objeto de una mayor aclaración, modificamos el correspondiente párrafo en el informe definitivo.

Pamplona, 27 de noviembre de 2024

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

