



CAMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBERA

Encargos a Tracasa Instrumental S.L. (2017-2019)

Junio de 2020



ÍNDICE

	<i>PÁGINA</i>
I. INTRODUCCIÓN	3
II. ENCARGOS DE LA ACFN A TRACASA	5
II.1. Los encargos de la ACFN a sus entes instrumentales.....	5
II.2. Creación de Tracasa	5
II.3. Procedimiento de gestión de los encargos realizados a Tracasa	6
II.4. Actividad realizada por Tracasa.....	8
II.5. Evolución del gasto y número de encargos realizados a Tracasa	9
III. OBJETIVOS Y ALCANCE	11
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	14
IV.1. Análisis del procedimiento de gestión de los encargos a Tracasa	15
IV.2. Revisión del procedimiento de cálculo de las tarifas	16
IV.3. Verificación de las horas facturadas por Tracasa a la ACFN	19
IV.4. Verificación del resto de conceptos de los encargos facturados por Tracasa	29
IV.5. Comparación horas e importe presupuestados y facturados en encargos de 2018.....	31
IV.6. Conclusión final y recomendaciones	31
ANEXOS.....	35
Anexo 1. Organigrama de Tracasa Instrumental S.L.	36
Anexo 2. Marco regulador aplicable a la gestión de los encargos a Tracasa Instrumental S.L.	37
ALEGACIONES FORMULADAS AL INFORME PROVISIONAL.....	38
CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS AL INFORME PROVISIONAL	





I. Introducción

La Cámara de Comptos emitió, en julio de 2013, un informe sobre las encomiendas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (ACFN en adelante) a las sociedades públicas en 2011. La Sociedad Trabajos Catastrales, S.A. fue una de las sociedades en la que más incidencias se detectaron.

En 2016, la citada sociedad llevó a cabo una operación de modificación estructural que supuso la creación de Tracasa Instrumental S.L. (Tracasa en adelante), para poder utilizar la figura de los encargos a sociedades cumpliendo los requisitos de la normativa comunitaria sobre contratación administrativa.

Con el fin de analizar la situación actual, esta Cámara incluyó en su programa anual de fiscalización de 2019 un informe sobre los encargos realizados por la ACFN a Tracasa.

El informe se estructura en cuatro epígrafes incluida esta introducción; en el segundo se describen aspectos generales relacionados con Tracasa y la gestión de sus encargos; el tercero describe los objetivos y el alcance del presente informe, y el cuarto contiene las conclusiones y recomendaciones del trabajo realizado. Incluye además dos anexos con el organigrama de Tracasa y con el marco regulador de los encargos de la ACFN a esta sociedad.

El trabajo lo realizó entre el mes de noviembre de 2019 y mayo de 2020 un equipo integrado por un técnico y una técnica de auditoría, un técnico superior en sistemas informáticos, un técnico de grado medio en sistemas informáticos y una auditora, con la colaboración de los servicios jurídicos y administrativos de la Cámara de Comptos.

Agradecemos al personal de la ACFN, de Tracasa y de la Sociedad Trabajos Catastrales S.A. la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.

De conformidad con lo previsto en el artículo 11 de la Ley Foral 19/1984, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, los resultados de este trabajo se pusieron de manifiesto, con el fin de que formularan alegaciones, a las personas que ocupaban los siguientes cargos:

- Consejera de Economía y Hacienda.
- Consejero de Políticas Migratorias y Justicia.
- Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente.
- Consejero de Universidad, Innovación y Transformación Digital.
- Director Gerente de la Hacienda Foral de Navarra.
- Director General de Telecomunicaciones y Digitalización.
- Gerente de Tracasa Instrumental S.L.
- Exgerente de Tracasa Instrumental S.L.





Han presentado alegaciones, en el plazo fijado por la Cámara de Comptos desde Tracasa Instrumental S.L.

Estas alegaciones se incorporan al informe provisional y se eleva éste a definitivo al considerar que constituyen una explicación de la fiscalización realizada y no alteran su contenido.





II. Encargos de la ACFN a Tracasa

II.1. Los encargos de la ACFN a sus entes instrumentales

El Decreto Foral 23/2014 regula los encargos a entes instrumentales de la ACFN; en concreto, el régimen jurídico de los encargos se caracteriza, entre otros, por los siguientes aspectos:

- Los entes instrumentales están obligados a realizar los trabajos y actividades que les sean encargados correspondiendo a la entidad que realiza el encargo la supervisión de la correcta ejecución del mismo.
- En el plazo de cinco días naturales desde la recepción del encargo, el ente instrumental debe justificar que dispone de los medios necesarios para su realización; en caso de que precise de la participación de terceros, tanto la licitación como la ejecución, se someterán a la normativa foral de contratación sin que las contrataciones a terceros puedan exceder del 50 por ciento del precio del encargo. Este límite podrá ser superado excepcionalmente debiendo justificarse de manera exhaustiva.
- El importe de las prestaciones del encargo se determina con los precios que figuren en el presupuesto previamente aprobado por la entidad que realiza el encargo de acuerdo a unas tarifas establecidas.
- El departamento u organismo autónomo que precise realizar un encargo debe instruir un expediente que incluya los trámites técnicos, jurídicos, presupuestarios, de control y aprobación del gasto análogos a los establecidos para los contratos administrativos.

II.2. Creación de Tracasa

La Sociedad Trabajos Catastrales S.A. se constituyó como sociedad anónima en 1982 y adaptó sus estatutos a la legislación vigente en 1992. En marzo de 2016, la ACFN acordó autorizar a la Sociedad Corporación Pública Empresarial S.L. (CPEN) el desdoble de la Sociedad Trabajos Catastrales S.A. en dos sociedades, como consecuencia de la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, de Contratación pública.

Según esta norma comunitaria, uno de los requisitos para que un poder adjudicador (la administración) pueda realizar encargos con contenido contractual de forma directa a una sociedad pública es que más del 80 por ciento de la actividad de esa sociedad se lleve a cabo en el ejercicio de cometidos que le han sido confiados por ese poder adjudicador, o por otras personas jurídicas controladas por el mismo.





Para determinar este porcentaje se considera el promedio del volumen de negocios total, u otro indicador alternativo de actividad apropiado, en los tres ejercicios anteriores a la realización del encargo.

En 2016, considerando que en la Sociedad Trabajos Catastrales S.A., en los años 2013, 2014 y 2015, estos porcentajes fueron del 71, 54 y 55 por ciento respectivamente, se decidió constituir Tracasa para asumir los encargos de la administración. La ACFN acordó el reconocimiento de carácter de ente instrumental a Tracasa por un periodo de cuatro años; esta consideración ha sido prorrogada por la disposición adicional segunda de la Ley Foral 6/2020, de 6 de abril, por la que se aprueban medidas urgentes para responder al impacto generado por la crisis sanitaria del coronavirus (COVID-19), hasta que se apruebe el decreto foral que regule los entes instrumentales de la ACFN que se encuentra actualmente en tramitación.

Por su parte la Sociedad Trabajos Catastrales S.A. (Tracasa Mercado en adelante) dejó de ser un ente instrumental centrando su actividad en el mercado.

En la modificación estructural de estas dos sociedades se realizó un plan de reestructuración de la plantilla de la Sociedad Trabajos Catastrales S.A. Las personas se asignaron a cada sociedad en función de las tareas que realizaban. Ambas sociedades siguieron dependiendo del Departamento de Hacienda y Política Financiera.

En noviembre de 2019, tras la reorganización departamental producida después del cambio de legislatura, Tracasa se adscribió al Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital, y Tracasa Mercado siguió adscrita al Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial.

El organigrama actual de Tracasa es el recogido en el Anexo 1 que acompaña a este informe; fundamentalmente se compone de los servicios corporativos (administración, área jurídica, etc.) y de cuatro departamentos: Ingeniería, Software y Sistemas de Información; Sistemas de Información Territorial; Gestión de Deudas, y, Catastro y Servicios de Información.

En el Anexo 2 incluimos el marco regulador aplicable a los encargos realizados a este ente instrumental.

II.3. Procedimiento de gestión de los encargos realizados a Tracasa

Los encargos a Tracasa constituyen una contratación relacionada con la prestación de unos servicios (encargos de asistencia técnica como la atención telefónica del 012) o con la ejecución de un trabajo concreto (encargos por alcance: realización del mapa de suelos, del plan de acción del ruido, etc.).





La gestión de estos encargos, independientemente del tipo que sean, puede realizarse de forma directa o indirecta a través de la Dirección General de Transformación Digital (DGTD en adelante), en virtud del Decreto Foral 255/2007, de 17 diciembre, por el cual se reordenan las competencias para la celebración de determinados contratos de asistencia en el ámbito de la ACFN.

Encargos directos

Las fases del procedimiento para los encargos directos son:

- Identificación de necesidades por el departamento u organismo autónomo en el que se manifieste la imposibilidad de acometer dichas tareas con medios propios.
- Elaboración inicial de los pliegos de condiciones técnicas y jurídico-administrativas del encargo de acuerdo a las necesidades identificadas.
- Comunicación previa con Tracasa para la elaboración y presentación de un presupuesto que se ajuste a las necesidades. Este presupuesto incluye una relación de perfiles profesionales o de facturación necesarios para la ejecución del encargo, así como las horas requeridas de cada uno de ellos; asimismo se indica la tarifa horaria aprobada para cada perfil obtenida según el procedimiento indicado en el epígrafe IV.2 de este informe.
- Adaptación del pliego al presupuesto de Tracasa consignando una estimación de gasto teniendo en cuenta dicha oferta.
- Resolución aprobando el pliego del encargo, la autorización del gasto y encargando la realización de los trabajos a Tracasa, y traslado a la misma.
- Realización de trabajos, modificándose en su caso el encargo si se incrementan las necesidades, y facturación de los mismos de acuerdo a las tarifas aprobadas para cada perfil.

Encargos indirectos a través de la DGTD

Las fases del procedimiento para los encargos indirectos son:

- Identificación de necesidades por el departamento u organismo autónomo en el que se manifieste la imposibilidad de acometer dichas tareas con medios propios.
- Transmisión de estas necesidades a la DGTD por parte de la unidad organizativa correspondiente.
- La DGTD elabora los pliegos, se comunica con Tracasa y hace una propuesta de gasto anual a la unidad organizativa en función de las necesidades.





- Las fases siguientes son las mismas que en el caso anterior, con la diferencia de que la unidad organizativa hace una puesta a disposición de fondos a la DGTD, que es la que se encarga de gestionar y controlar el encargo.
- La DGTD manda copia de la adjudicación y de las resoluciones para el abono de las facturas a la unidad organizativa correspondiente, pero la facturación la gestiona la dirección citada.

II.4. Actividad realizada por Tracasa

Si bien la mayor parte de la actividad de Tracasa consiste en atender los encargos recibidos de la ACFN, la unidad de trabajo en esta sociedad no es el encargo sino el proyecto. Un proyecto puede contener: uno o varios encargos, trabajos realizados contra facturas de importe menor a 15.000 euros, o incluso una combinación de ambos. De igual forma un encargo puede pertenecer a varios proyectos.

Cada persona de Tracasa que trabaja directamente en proyectos registra cuántas horas ha dedicado a cada uno de ellos y proporciona esta información semanalmente al responsable del departamento de la sociedad al que pertenece. Posteriormente, esta información se anota por personal administrativo en una aplicación informática, denominada Navision. Esta aplicación no contiene el perfil de cada persona por el cual se factura posteriormente a la ACFN. Los responsables de los departamentos de Tracasa recopilan los datos sobre las horas y elaboran una relación de horas invertidas por perfil en cada proyecto; estos datos son enviados al responsable del área financiera para que elabore las facturas de acuerdo a las tarifas aprobadas.

En algunos casos, en los que la DGTD es la responsable del encargo y el personal de Tracasa lleva a cabo su actividad en las instalaciones de esta dirección, estas personas, además de enviar sus partes para su inclusión en Navision, anotan su dedicación a los proyectos en la aplicación GesHuman (propiedad de la DGTD), datos que pueden ser utilizados para el cotejo posterior de las facturas.



II.5. Evolución del gasto y número de encargos realizados a Tracasa

La ACFN incurrió en un gasto de 48,78 millones con Tracasa en el periodo 2017-2019 recogida en la siguiente partida presupuestaria según el siguiente detalle:

	2017	2018	2019
Hacienda Tributaria de Navarra	6.116.781	6.112.533	6.081.808
Departamento Presidencia, Función Pública., Interior, Justicia	2.577.890	2.858.295	3.171.006
Departamento Desarrollo Rural, Medio Ambiente, Admón. Local	2.947.200	2.936.368	3.122.901
Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea	1.195.424	1.400.034	1.609.534
Departamento Desarrollo Económico	1.332.954	1.454.730	1.275.569
Departamento Relaciones Ciudadanas e Institucionales	533.949	616.227	592.314
Servicio Navarro de Empleo	351.904	441.121	400.253
Departamento Hacienda y Política Financiera	208.716	155.568	198.912
Departamento Educación	526.572	205.072	150.000
Euskarabidea	70.035	37.451	31.517
Departamento Cultura, Deporte y Juventud	18.427	12.791	12.715
Departamento Derechos Sociales	8.001	5.077	3.379
Departamento Salud	0	3.710	0
Total general	15.887.852	16.238.978	16.649.908

El organismo autónomo Hacienda Tributaria de Navarra, es el que más gastó en el periodo indicado con 18,31 millones, lo que supone el 38 por ciento del total, seguido del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente cuyo gasto alcanzó los nueve millones (18 por ciento del total). El siguiente en importancia es el Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia con un gasto de 8,61 millones (18 por ciento del total).

El gasto derivado de la actividad realizada por Tracasa y contabilizado en la anterior partida presupuestaria se compone de: encargos, trabajos contra factura menores de 15.000 euros y otros conceptos (alquiler salas, etc.). La evolución del gasto por tipo de actividad es la siguiente:

	Encargos	Trabajos < 15.000 €	Otros conceptos	Gasto total
Gasto presupuesto 2017	15.816.098	63.681	8.073	15.887.852
Gasto presupuesto 2018	16.068.253	167.575	3.150	16.238.978
Gasto presupuesto 2019	16.408.387	239.586	1.935	16.649.908

De los datos anteriores señalamos los siguientes aspectos:

- La práctica totalidad del gasto (un 99 por ciento) se corresponde con encargos. Las facturas a la ACFN por encargos, además de las horas por perfil de personal de Tracasa, incluyen también contrataciones a terceros, dietas, kilometraje y otros gastos (alquileres, licencias, etc.).

- Del total de encargos del periodo 2017-2019, el 73 por ciento se gestionó directamente por la unidad organizativa correspondiente, y el 27 por ciento restante de forma indirecta por la DGTD.





- El uno por ciento restante del gasto está compuesto por otros contratos menores con Tracasa (facturados también por horas trabajadas por perfil aplicando las tarifas aprobadas para los encargos) u otros servicios prestados por la misma por importe menor a 15.000 euros. Los trámites administrativos realizados para estos gastos, atendiendo a la normativa, son reserva de crédito y presentación de la correspondiente factura.





III. Objetivos y alcance

Los objetivos de este trabajo han sido los siguientes:

- Analizar el procedimiento de gestión de los encargos.
- Revisar el procedimiento de cálculo de las tarifas para facturar los servicios prestados por Tracasa en el periodo 2017-2020.
- Contrastar las facturas de los encargos y otros trabajos solicitados a Tracasa en 2017 y 2018 para verificar si las horas de trabajo facturadas están soportadas y si se han abonado según las tarifas aprobadas.
- Comprobar la adecuación y justificación del resto de conceptos facturados por Tracasa en 2018 incluyendo las contrataciones a terceros.
- Evaluar si han existido desviaciones en los encargos solicitados a Tracasa en 2018 entre las horas e importes presupuestados y la facturación.

El alcance temporal de nuestro trabajo se centra en el periodo 2017-2019 y para realizarlo hemos analizado la siguiente información:

- Informe de la Cámara de Comptos sobre las encomiendas a sociedades públicas relativas al ejercicio 2011 publicado en julio de 2013.
- Procedimiento de gestión de los encargos realizados por la ACFN a Tracasa.
- Marco regulador aplicable a la gestión de los encargos.
- Ejecuciones presupuestarias de las partidas de gasto relacionadas con los encargos para el periodo 2017-2019.
- Datos obtenidos de la circularización realizada por esta Cámara a la ACFN y a Tracasa referida a encargos del periodo 2017-2019.
- Hemos revisado la información sobre horas y facturas relacionadas con los siguientes proyectos de Tracasa correspondientes a encargos y trabajos solicitados por la ACFN:

Año	Nº proyectos	Gasto revisado (millones)	Año imputación presupuestaria
2017	82	15,93	2017 y 2018
2018	90	16,22	2018 y 2019

Los datos los hemos obtenido de la aplicación Navision de Tracasa, de la aplicación GesHuman de la ACFN, de la facturación de Tracasa Mercado a Tracasa, de las ofertas de los encargos correspondientes, y del Registro de Facturas de la ACFN.





A continuación, señalamos algunos hechos que no han constituido limitaciones a nuestro trabajo, pero lo han dificultado significativamente:

- La unidad de trabajo de Tracasa es el proyecto y no el encargo, lo que dificulta el análisis de información si el proyecto no se identifica exclusivamente con una petición de trabajo (ya sea un encargo u otro tipo de trabajo). Cuando un proyecto está relacionado con más de un encargo, se divide en fases que coinciden, según nos indica Tracasa, con encargos distintos; esta correlación entre fase y encargo no se especifica en Navision y solo la conocen los responsables de los departamentos de esta sociedad.

- La codificación de un proyecto es diferente en función del responsable de Tracasa que lo gestione; así, en algunos casos, si el proyecto no se acaba en el año, continúa con el mismo código identificativo en el año siguiente, pero en otros casos, se crea un nuevo código para el proyecto.

- Navision no incluye la asignación de perfiles a las personas que han trabajado en cada uno de los proyectos. Esta información solo es conocida por los responsables de los departamentos de Tracasa y, además, puede variar a lo largo del año y para cada proyecto en particular, sin que conste un registro de estos cambios.

Para poder comparar las horas facturadas e imputadas, esta Cámara tuvo que asignar los perfiles al personal de Tracasa con la información que esta sociedad nos proporcionó; detectamos errores en estos datos que motivaron que esta sociedad modificara esta información hasta en tres ocasiones, con cambios significativos en la misma.

- Las facturas que Tracasa emite están relacionadas con proyectos sin que conste en todos los casos información sobre el encargo o contrafactura al que se refieren.

- La información que se utiliza para la facturación es un proceso manual llevado a cabo por los responsables de los departamentos.

Todas estas circunstancias han complicado significativamente el seguimiento y trazabilidad de las horas realizadas y facturadas en cada encargo, y del resto de conceptos de las facturas, suponiendo un trabajo excesivamente laborioso llegar a nuestras conclusiones. Este proceso de facturación de Tracasa motivó que tuviéramos que llevar a cabo pruebas sustantivas que exigieron realizar un trabajo “artesanal”, invirtiendo un tiempo superior al habitual en una auditoría, al perder el sentido la ejecución de una auditoría de sistemas de información, que no nos iba a proporcionar evidencia suficiente.

Si bien no hemos podido cuantificar exactamente la causa de la diferencia entre las horas realizadas según los sistemas existentes y las facturadas, hemos





podido concluir al respecto lo indicado en el epígrafe IV.3 del presente informe.





IV. Conclusiones y recomendaciones

Responsabilidad del Gobierno de Navarra

La responsabilidad de la gestión de los encargos es de las unidades organizativas de la ACFN que los realicen.

Estas unidades organizativas deben garantizar que las actividades de gestión de los encargos, operaciones presupuestarias relacionadas y la información reflejada en las cuentas anuales resultan conformes con las normas aplicables. También deben establecer los sistemas de control interno que consideren necesarios para permitir la preparación y presentación de cuentas anuales libres de incorrección material, debida a fraude o error.

Responsabilidad de la Cámara de Comptos de Navarra

Nuestra responsabilidad es expresar una conclusión basada en nuestra fiscalización en relación con la gestión de los encargos de Tracasa.

Para ello, hemos llevado a cabo la misma de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo. Dichos principios exigen que cumplamos los requerimientos de ética, así como que planifiquemos y ejecutemos la auditoría de forma que obtengamos tanto un conocimiento adecuado de los procedimientos empleados en la gestión de los encargos, los riesgos existentes y los controles implantados para mitigarlos (automáticos o manuales), como una seguridad razonable de que la información esté libre de incorrecciones materiales y resulta, en todos los aspectos significativos, conforme con la normativa vigente.

Una fiscalización requiere la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre los procedimientos empleados en la gestión y sobre el cumplimiento de los aspectos relevantes establecidos en la normativa durante los ejercicios fiscalizados.

Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del auditor, incluida la valoración de los riesgos tanto de incorrección material la gestión analizada, debida a fraude o error, como de incumplimientos significativos de la legalidad. Al efectuar dichas valoraciones del riesgo, el auditor tiene en cuenta el control interno relevante para la gestión analizada y para garantizar el cumplimiento de la legalidad, con el fin de diseñar los procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias.

Consideramos que la evidencia de auditoría que hemos obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para las conclusiones que detallamos a continuación y las recomendaciones que hemos considerado oportunas para mejorar las deficiencias detectadas.





IV.1. Análisis del procedimiento de gestión de los encargos a Tracasa

Hemos revisado el procedimiento de gestión de los encargos y al respecto señalamos los siguientes aspectos:

- La mayor parte de los encargos, tanto directos como indirectos, son recurrentes en el tiempo y atienden las mismas necesidades, que son por lo tanto permanentes.

En general, no consta un análisis sobre si recurrir al encargo es la opción más económica, eficaz, eficiente, teniendo en cuenta que el contenido del encargo se podría llevar a cabo por la propia administración o acudiendo al mercado.

Esto provoca, además, que en algunos casos como el desarrollo informático de aplicaciones, el conocimiento sobre la actividad encargada recaiga fundamentalmente en Tracasa y no en la ACFN lo cual puede derivar en una cierta descapitalización del factor humano de esta última.

- En los pliegos de los encargos por alcance se cuantifican los medios necesarios para realizarlos, indicando las horas previstas y su tarifa por perfil; sin embargo, el trabajo llevado a cabo por Tracasa en ocasiones difiere de estas previsiones iniciales, sin que la ACFN permita facturar perfiles diferentes a los preestablecidos, aunque se hayan utilizado.

Esto supone que la facturación se haga en ocasiones atendiendo a lo establecido en el presupuesto y en los pliegos del encargo, no a la realidad de los perfiles que han participado en el proyecto.

Esta Cámara entiende que, si los pliegos del encargo fijan como requisito de solvencia técnica la obligación de cumplir con determinados perfiles de personal, dichos perfiles deberán participar en la ejecución del encargo, y una vez fijados no podrán ser objeto de modificación posterior. Por el contrario, si en los pliegos no se determina de forma clara que el encargo deberá realizarse con unos determinados perfiles de personal, no existe incumplimiento alguno si el encargo se realiza con otros perfiles, pudiendo facturarse por los perfiles efectivamente utilizados.

En algunos encargos por alcance relacionados fundamentalmente con trabajos informáticos, la redacción de los pliegos no incluye un desglose suficiente de los objetivos con asignación de recursos para cada uno de ellos.

- Tracasa realiza la facturación de forma manual a pesar de contar con la aplicación Navision donde se imputan las horas de trabajo realizadas para cada proyecto. Este hecho no parece lógico dado que esta empresa cuenta con personal experto en realizar trabajos relacionados con la informática y la automatización de procesos.





- La estructuración de la actividad de Tracasa en proyectos que entremezclan encargos y/o facturas de importe menor a 15.000 euros dificulta significativamente la elaboración y la trazabilidad de las facturas.

- Tracasa contrata los servicios de Tracasa Mercado, independientemente del importe, sin aplicar la normativa de contratación, justificando su actuación en un informe de su área jurídica. Al respecto, esta Cámara opina que esta contratación sin procedimiento previo de licitación, cuando el importe así lo requiere, no se ajusta a la legalidad. Señalamos, además, que el Servicio de Intervención de la ACFN remitió a los interventores delegados una instrucción con este mismo criterio.

- Hemos constatado que, si el importe del trabajo contratado es inferior a 15.000 euros, en algunos casos, el personal de intervención exige la realización de un encargo; y en otros, solamente factura y reserva de crédito, tal y como establece la normativa.

- Existen diferencias significativas entre el control llevado a cabo por las unidades organizativas de la ACFN que realizan los encargos. Así, en algunas de ellas, el control es exhaustivo y se solicita información adicional para verificar las facturas recibidas. En otras, prácticamente no existe ningún tipo de control.

- En los encargos que gestiona la DGTD en los que el personal de Tracasa imputa sus horas también en GesHuman, se utiliza esta información en algunos casos para cotejar las facturas de los encargos.

En el resto de encargos, en unos casos el personal está presente en las dependencias de la ACFN y el control se puede realizar fácilmente, pero en otros no; este hecho dificulta el control que puede ejercer la ACFN de las horas realizadas por el personal de Tracasa, al no disponer de información para contrastar las horas incluidas en las facturas.

En definitiva, consideramos que el procedimiento precisa de una revisión por parte de la ACFN y de Tracasa, que subsane las deficiencias señaladas en los puntos anteriores.

IV.2. Revisión del procedimiento de cálculo de las tarifas

Una de las conclusiones del informe citado de esta Cámara de julio de 2013 fue que, en el caso de la Sociedad Trabajos Catastrales S.A., no se había podido comprobar el mecanismo de fijación de precios utilizado para la imputación de los costes directos e indirectos; asimismo, el informe señalaba que esta sociedad no determinó cómo obtenía el porcentaje del 17,5 por ciento de gastos generales que imputaba que, en general, era del tres por ciento en el resto de sociedades. Finalmente, el informe también incidía en que esta cifra de gastos generales se aplicaba también al importe de las contrataciones a terceros, salvo si





la contratación era de un importe significativo, en cuyo caso, este porcentaje era de un 1,5 por ciento. Este hecho solo se daba en esta sociedad pública de la ACFN.

En 2016, cuando se creó Tracasa, se aplicaron las tarifas aprobadas para la Sociedad Trabajos Catastrales S.A, ya que los encargos que ejecutó Tracasa eran una continuación de los realizados a la sociedad citada. En el caso de los encargos por asistencia técnica, la unidad de medida para facturar era la hora por perfil; para los encargos por alcance, esta unidad era el trabajo en sí mismo: el mapa correspondiente, documentos escaneados, etc.

En 2017, Tracasa llegó a un consenso con el Departamento de Hacienda y Política Financiera por el cual se comprometía a mejorar el procedimiento de cálculo de las tarifas para ejercicios sucesivos, si bien durante 2017 se siguió facturando un 17,5 por ciento de gastos generales sobre las horas o unidades facturadas y un tres por ciento de gastos de I+D+I.

En 2018, se produjo un cambio significativo en el procedimiento de cálculo de las tarifas consensuado entre Tracasa y el departamento citado que conllevó las siguientes modificaciones:

- Se eliminaron en la factura los conceptos de gastos generales e I+D+I que suponían un incremento del 17,5 y tres por ciento respectivamente.
- Se hizo obligatoria la declaración de los trabajos que van a ser contratados aun cuando su importe sea inferior al 50 por ciento del importe del encargo. A estas contrataciones tampoco se les podrán aplicar los porcentajes indicados en el punto anterior.
- Todos los encargos pasaron a facturarse por horas realizadas por perfil. Esto implicó traducir los encargos por alcance que venían facturándose por medidores de actividad (hectárea, documento realizado, etc.) a horas de realización de los mismos.

En este procedimiento de revisión de cálculo de las tarifas, se consideraron las siguientes variables:

- Número de personas empleadas equivalentes en Tracasa.
- Horas de trabajo teóricas efectivas (sin tener en cuenta formación, posibles bajas, etc.) de todo el personal de Tracasa.
- Horas facturables teóricas considerando, de las horas de trabajo teóricas efectivas, solamente aquellas que corresponden a personas que participan directamente en los encargos; es decir, a las horas del punto anterior se restan las horas del personal estructural.
- Gastos estándares: gastos indirectos atribuibles a todo el personal (seguros, mantenimiento, suministros, etc.).





- Gastos internos: gastos derivados de la gestión de las personas, actividad comercial y del área de sistemas informáticos. Estos gastos se consideran solo atribuibles a las personas que realizan horas facturables.

- Gastos de estructura: gastos generales de Tracasa o gastos compartidos con Tracasa Mercado (comité de empresa, comité de seguridad, servicios corporativos y gerencia, auditorías, etc.). Estos gastos se repercuten solamente al personal que realiza horas facturables.

- Gastos de I+D+I: estos gastos al igual que los dos casos anteriores, también se atribuyen solamente al personal que realiza horas facturables.

- Los costes de personal se dividieron entre las horas teórico efectivas resultando la tarifa para cada perfil.

Este procedimiento se ha venido utilizando desde 2018 obteniéndose los siguientes datos del coste indirecto por hora facturable para el periodo 2018-2020:

	2018	2019	2020
Personal equivalente	358,29	359,06	358,64
Horas de trabajo teóricas	570.398	571.624	570.955
Horas de trabajo teóricas efectivas	536.185	531.610	525.878
Horas facturables teóricas plantilla	479.274	474.816	459.849
Gasto indirecto por hora facturable: (€)	7,53	7,61	8,19
<i>Gastos estándares por hora facturable</i>	0,88	0,88	1,09
<i>Gastos internos por hora facturable</i>	1,21	1,26	1,28
<i>Gastos de estructura por hora facturable</i>	4,67	4,68	5,02
<i>Gastos I + D + I por hora facturable</i>	0,77	0,79	0,80

Como se observa, si bien el personal equivalente es prácticamente el mismo, las horas de trabajo teóricas efectivas han disminuido un dos por ciento debido principalmente a modificaciones de la normativa que incrementan los permisos retribuidos.

Las horas facturables también se reducen un cuatro por ciento debido al incremento del personal dedicado a otras tareas de carácter estructural. Esta reducción en las horas facturables motiva en gran parte que el total de gastos indirectos por hora facturable pase de 7,53 euros en 2018, a 8,19 euros en 2020, al dividir los gastos entre un número menor de horas.

Por otro lado, para calcular los costes de personal, se obtiene el sueldo anual de las personas que realizan horas facturables, incluyendo seguridad social; este importe se divide entre las horas teóricas efectivas para obtener el coste de cada hora de trabajo. Los responsables de los departamentos indican el perfil al que pertenece cada persona y se obtiene el coste medio de la hora por perfil. A esta cantidad se le añaden los gastos indirectos indicados en la tabla anterior.





En 2018 se obtuvieron 40 tarifas diferentes, en 2019 41, y para 2020 la cifra aumentó hasta 48¹ según el siguiente detalle:

Perfil profesional	2018		2019		2020	
	Nº perfiles	Nº personas	Nº perfiles	Nº personas	Nº perfiles	Nº personas
Consultor	3	6	3	4	4	5
Ingeniero de Software	9	115	10	123	9	129
Gestor de proyecto	8	30	8	31	8	37
Técnico especialista	9	100	9	110	9	114
Técnico de negocio	2	5	2	8	2	5
Operador de atención presencial	2	9	2	8	2	8
Operación de atención telefónica	2	31	2	35	2	37
Grabador de datos	1	11	1	13	2	14
Administrativo	3	7	3	8	3	5
Auxiliar Administrativo	1	1	1	1	1	1
Técnico Conv. Administración Local	0	0	0	0	6	29
Total	40	315	41	341	48	384

Hemos revisado el cálculo de la tarifa para una muestra de tres perfiles (consultor N3, ingeniero de software N5 y grabador de datos) para 2018 y 2019 y el resultado se corresponde con los datos de la contabilidad de Tracasa y con los importes establecidos en las tarifas.

En definitiva, de la revisión del procedimiento de cálculo de las tarifas utilizado en 2018, 2019 y 2020, podemos concluir que es adecuado y razonable, habiéndose solventado las deficiencias detectadas en el informe de esta Cámara de julio de 2013.

IV.3. Verificación de las horas facturadas por Tracasa a la ACFN

Detalle de los proyectos analizados

Hemos analizado todos los proyectos de Tracasa de 2017 y 2018 realizados para atender los encargos y otros trabajos solicitados por la ACFN en esos años, que ascienden a 82 y 90 respectivamente según el siguiente detalle:

	Nº proyectos 2017	Nº proyectos 2018
Proyectos asociados a un encargo	52	60
Proyectos asociados a varios encargos	10	4
Proyectos asociados a un encargo y a una o más facturas < 15.000 €	6	4
Proyectos asociados a una o varias facturas < 15.000 €	14	22
Total proyectos analizados	82	90

¹ El principal motivo por el que se produjo este aumento fue la incorporación de seis perfiles para llevar a cabo el convenio marco, aprobado por Acuerdo de Gobierno, entre el Departamento de Economía y Hacienda y la Federación de Municipios y Concejos, para el intercambio de información y colaboración en la gestión e inspección tributaria entre Hacienda Tributaria de Navarra y los municipios de la Comunidad Foral. Actualmente 12 ayuntamientos están adscritos a este convenio y las tareas de los perfiles indicados están relacionados con el catastro, las ponencias de valoración y la gestión de tributos locales.





El 73 por ciento de proyectos están asociados a uno o varios encargos, el 21 por ciento a trabajos abonados mediante facturas sin tramitar encargo, y el seis por ciento restante se corresponde con proyectos que incluyen tanto encargos como otros trabajos.

Cuantificación del gasto de los proyectos analizados

El gasto asociado a estos proyectos ascendió a 15,93 y 16,22 millones según el siguiente desglose:

	Facturas 2017	Facturas 2018		Facturas 2019	Total facturas	
	Proyectos 2017	Proyectos 2017	Proyectos 2018	Proyectos 2018	Proyectos 2017	Proyectos 2018
Horas perfil	11.856.140	173.427	15.010.930	61.698	12.029.567	15.072.628
Resto conceptos	3.774.059	123.117	1.104.455	47.411	3.897.175	1.151.866
Total	15.630.199	296.544	16.115.385	109.109	15.926.742	16.224.494

Como se puede observar, el gasto más relevante corresponde al año en el que se realizan los encargos o petición de trabajos (98 por ciento para proyectos de 2017 y 99 por ciento para los del 2018), pero en el ejercicio inmediatamente posterior también se factura si el trabajo no se ha finalizado. Las horas de perfil facturadas son el concepto más relevante con 27,10 millones en el periodo 2017-2019 (el 84 por ciento del gasto total).

La imputación de este gasto al presupuesto de la ACFN es la siguiente:

	Gasto presupuestario ACFN			
	2017	2018	2019	Total
Proyectos 2017	15.477.722	449.020	0	15.926.742
Proyectos 2018	0	15.957.180	267.314	16.224.494
Total	15.447.722	16.406.200	267.314	32.151.236

Como se observa, el gasto presupuestario de un ejercicio es menor al de las facturas de ese año indicado anteriormente, porque pueden existir facturas de un año imputadas al ejercicio siguiente.

Comparación perfiles horas imputadas Navision con perfiles horas facturadas

Tracasa no cuenta con un registro del perfil de cada empleado, ni consta esta información en Navision; por este motivo, llevamos a cabo un trabajo muy laborioso para asignar los perfiles al personal de Tracasa con la información que nos han proporcionado los responsables de las áreas de esta sociedad. Estos datos facilitados por Tracasa han ido variando en el tiempo y hemos podido identificar la mayoría de los perfiles de las personas, si bien algunas se han quedado sin clasificar. Asimismo, hay que tener en cuenta que, según nos indica Tracasa, el perfil de algunas personas ha podido, en algún caso, ser diferente en un año, pero no disponemos de esa información.





Considerando todos estos condicionantes, hemos constatado que solo en 17 de los 172 proyectos (cinco en 2017 y 12 en 2018) coinciden exactamente los perfiles profesionales imputados en Navision con los facturados posteriormente; al respecto señalamos que estos perfiles facturados son siempre los contenidos en los pliegos que rigen los encargos. Existen además diez proyectos en 2017 y cinco en 2018, en los cuales los perfiles coinciden, pero existen más horas imputadas en Navision por personas a las que no les hemos podido asignar su perfil, por lo que también podrían coincidir en su caso.

En los 145 proyectos restantes, los perfiles facturados no siempre coinciden con los que han imputado horas en la aplicación citada. Una de las razones de esta falta de coincidencia podría ser la dificultad para conocer a priori qué perfiles se van a necesitar para llevar a cabo los encargos por alcance tal y como hemos señalado anteriormente. Al respecto, reiteramos lo indicado sobre la posibilidad de facturación de perfiles diferentes a los indicados en los presupuestos siempre que no se hayan considerado un requisito esencial de solvencia técnica.

En general, tampoco coinciden las horas imputadas por perfil con las facturadas posteriormente, aunque los perfiles coincidan. A continuación, analizamos más en profundidad estas diferencias.

Al respecto, debemos señalar que Tracasa ha implantado una nueva versión de Navision la cual incluye el perfil de facturación de cada persona en cada proyecto en el que ha trabajado. Esta actualización de la aplicación comenzó a ser operativa en abril de 2020.

Tarifas aplicadas a las horas facturadas

Hemos constatado que en todas las facturas de los proyectos 2017 y 2018 se han aplicado las tarifas aprobadas y establecidas en cada caso.

Comparación horas facturadas con horas imputadas en Navision

Hemos comparado las horas imputadas a estos proyectos en Navision, con las horas facturadas a la ACFN, tanto en 2017 como en 2018 y 2019, y el resultado obtenido es el siguiente:

Concepto	Proyectos 2017	Proyectos 2018
Horas facturadas a la ACFN en 2017, 2018 y 2019	418.147	443.162
Horas imputadas Navision en 2017, 2018 y 2019	403.815	423.857 ²
Diferencia horas facturadas – horas imputadas	14.332	19.305

² En Navision constan 1.176 horas más imputadas a dos proyectos que fueron facturadas a Nasuvinsa y a la Fundación Miguel Servet; constan, además, según nos han indicado, 3.591 horas imputadas a cinco proyectos de nuestro análisis que ya habían sido facturadas previamente. Estas horas no se han tenidas en cuenta en la cifra indicada en el cuadro.





Tracasa facturó 33.637 horas más que las imputadas en Navision; esta cifra es el resultado neto de sumar las diferencias de cada proyecto. Existen 84 proyectos en los que la diferencia es positiva (se facturaron más horas de las imputadas), 59 proyectos en los que la diferencia es negativa (se facturaron menos horas de las imputadas) y siete proyectos en los que la diferencia es cero siendo los únicos en los que coinciden las horas imputadas y facturadas.

En 2017, en el análisis individual por proyecto, resulta llamativo que en 16 proyectos en los que se entremezclan encargos y/o facturas de importe menor a 15.000 euros, existan 7.194 horas de diferencia (50 por ciento del total); en 2018, en nueve proyectos en los que ocurre esta circunstancia se concentran 14.367 horas que suponen el 74 por ciento del total.

No podemos cuantificar exactamente el importe monetario correspondiente a estas horas ya que, como hemos indicado anteriormente, los perfiles de las personas que han imputado en Navision no coinciden con los facturados en la mayoría de las ocasiones. Hemos estimado este importe utilizando el precio medio ponderado de la hora de los encargos realizados a Tracasa y la cantidad ascendería a 1,15 millones.

Diferencia entre horas imputadas y facturadas

Hemos analizado las causas generales que podrían explicar las diferencias entre horas facturadas e imputadas para los trabajos solicitados por la ACFN, tanto en 2017 como en 2018, y de un modo más exhaustivo la discrepancia correspondiente a los proyectos de 2018.

Esta diferencia total tan significativa entre las horas facturadas e imputadas está explicada en parte por las dos siguientes causas:

- Horas realizadas por el personal de Tracasa Mercado:

El personal de Tracasa Mercado participó en la realización de 36 proyectos en 2017 y 28 en 2018. Estas personas también imputan en la aplicación Navision y comparten la codificación de proyectos con Tracasa; hemos tenido acceso a esta información y en concreto, esta sociedad imputó a los proyectos de 2017 analizados 13.305 horas, y a los de 2018, 11.936 horas.

Después de cruzar esta información con la facturación a la ACFN, observamos que, en 2017, no se incluyó la contratación de Tracasa Mercado expresamente en la factura en ninguno de los proyectos; en 2018, solo en nueve de los 28 proyectos en los que participó. Esto supone que las horas realizadas por personal de Tracasa Mercado se facturaron como horas realizadas por personal de Tracasa: 13.305 horas en proyectos de 2017 y 7.814 horas en los proyectos de 2018.

Además, estas horas del personal de Tracasa Mercado se han incluido en mayor proporción en la facturación; es decir, a la hora de elaborar la factura





para la ACFN, una hora de Tracasa Mercado no se corresponde con una hora de Tracasa, y, en general, se consideran en la factura más horas de las efectivamente realizadas; esto es debido a que las tarifas de Tracasa Mercado son más altas que las de Tracasa y, además, a ese importe se le añade un diez por ciento (porcentaje establecido por las sociedades para su facturación cruzada sin que conste la justificación de su cálculo). Mostramos a continuación el ejemplo de las tarifas para dos perfiles en un encargo en los años 2018, 2019 y 2020:

Perfil	Año	Tarifa Tracasa Mercado para Tracasa	Tarifa Tracasa para la ACFN	% tarifa Tracasa Mercado / tarifa Tracasa
Gestor Negocio Nivel 4	2018	55,96	45,27	24
	2019	56,75	47,29	20
	2020	57,87	49,12	18
Técnico Especialista Nivel 2	2018	50,16	40,86	23
	2019	51,08	42,14	21
	2020	52,36	44,11	19

Como se observa, las tarifas de Tracasa Mercado analizadas son siempre superiores a las del mismo perfil del personal de Tracasa para la ACFN. Esto supone que Tracasa justifique la inclusión de un mayor número de horas en la facturación, si no se incluye expresamente la contratación a Tracasa Mercado, en la recuperación del coste que le supone una hora de Tracasa Mercado frente a lo que va a facturar a la ACFN.

No existe una tabla de equivalencias entre una hora de Tracasa Mercado y una hora de Tracasa; de hecho, cada responsable de proyecto hace la equivalencia que considera oportuna en cada momento, en función del importe del encargo, pudiendo diferir esa transformación incluso entre facturas del mismo proyecto.

Por este motivo, no podemos saber a cuántas horas equivalen las 13.305 horas de los proyectos de 2017, ni las 7.814 de proyectos de 2018 realizadas por Tracasa Mercado y facturadas como si las hubiera realizado personal propio; podemos afirmar que esta es una de las causas que explica la diferencia global señalada, pero no podemos cuantificar exactamente cuántas horas quedarían explicadas por este motivo.

Al respecto esta Cámara opina que las contrataciones de Tracasa Mercado siempre deberían estar incluidas expresamente en la facturación, con el fin de verificar si se está cumpliendo el límite del 50 por ciento establecido en la normativa; en caso de que se hubiera incumplido ese porcentaje y no estuviera justificada su utilización, este hecho habría supuesto encarecer el encargo, ya que, si las horas las hubiera realizado el personal de Tracasa, el importe facturado sería significativamente menor.





- Cobros anticipados:

Otra cuestión que podría afectar a la diferencia entre horas imputadas y facturadas es la siguiente: a pesar de que no está previsto en los pliegos que rigen los encargos, en los departamentos de Ingeniería, Software y Sistemas de Información y en el de Sistemas de Información Territorial de Tracasa, existe la práctica habitual a final de año, de facturar por adelantado, las horas que no se hayan realizado (cobro anticipado) y se vayan a realizar en los años siguientes.

En el periodo 2017-2019, los cobros anticipados registrados en la contabilidad de Tracasa y abonados por la ACFN fueron los siguientes:

	2017	2018	2019
Cobros anticipados	1.407.168	1.304.182	949.931
% cobros anticipados/total ventas	8,3	7,3	5,1

Los cobros anticipados han ido disminuyendo en el periodo analizado, pasando de 1,41 millones en 2017 a 0,95 millones en 2019. Estas cantidades no suponen que todos los años se haya facturado ese importe sin que se hayan realizado horas, sino que pueden incluir cobros de años anteriores al ejercicio en curso, generándose una bolsa de horas pendientes de hacer; es decir, que las horas no siempre se hacen en el ejercicio siguiente al que se produce el cobro anticipado.

Los cobros anticipados correspondientes a los proyectos analizados fueron los siguientes:

	Nº proyectos	Importe cobros anticipados a 31 de diciembre		
		2017	2018	2019
Proyectos 2017	33	1.025.080	101.296	27.723
Proyectos 2018	30	32.125	962.031	34.948
Total	63	1.057.205	1.063.327	62.671

En 63 proyectos analizados han existido cobros anticipados, en concreto, en 33 de los 82 proyectos analizados de 2017 (40 por ciento del total) y en 30 de los proyectos de 2018 (33 por ciento del total).

A continuación, analizamos, para los proyectos de 2018, si las horas no realizadas y facturadas en 2017 y 2018 se han realizado en 2019 y no se han cobrado.

Análisis pormenorizado para los proyectos analizados de 2018

No existe un registro de las horas a las que corresponden los cobros anticipados por proyecto. Los responsables de los departamentos de Tracasa mencionados en los que se lleva a cabo esta práctica nos han indicado la equivalencia de este importe en horas para los proyectos analizados de 2018; el criterio utili-





zado ha sido dividir esta cifra entre el precio medio de las tarifas de cada encargo.





El resultado es el siguiente para cada departamento:

Departamento	Generadas y facturadas en años anteriores a 2018		Generadas y facturadas en 2018		Total	
	Nº horas	Importe estimado	Nº horas	Importe estimado	Nº horas	Importe estimado
Ing. Software y Sist. Inform.	600	29.074	7.400	358.586	8.000	387.660
Sist. Inform. Territorial	10.918	394.799	4.966	179.572	15.884	574.371
Total	11.518	423.873	12.366	538.158	23.884	962.031

Tracasa, a 1 de enero de 2019, tenía pendientes de realización 23.884 horas de 27 proyectos valoradas en 960.000 euros que ya habían sido facturadas en 2018 o en años anteriores.

En general, las unidades organizativas de la ACFN desconocían esta práctica de Tracasa, por lo que no se hacía un seguimiento sobre si realmente estas horas se realizaban o no al año siguiente, si bien los trabajos se han entregado en todas las ocasiones. En Tracasa tampoco constaba un informe de seguimiento al respecto.

Por este motivo, hemos analizado si efectivamente se llevaron a cabo esas horas en 2019 en los 27 proyectos indicados obteniendo los siguientes resultados:

a) El seguimiento de los proyectos del departamento de Sistemas de Información Territorial ha sido sencillo porque no se cambia el código del proyecto; sin embargo, en el caso del departamento de Ingeniería, Software y Sistemas de Información, el código del proyecto al que se imputan horas por realizar se modifica y se une al que se haya creado para el año siguiente (2019 en nuestro caso). Este hecho dificulta la trazabilidad de la información de estos proyectos. No parece lógico que se modifique el código ya que dificulta significativamente la gestión del proyecto y la verificación de si las horas pendientes se han llevado a cabo.

b) El resultado para los 19 proyectos pertenecientes al Departamento de Sistemas de Información Territorial donde no se modificó el código del proyecto) es el siguiente:

En 18 proyectos se han llevado a cabo 6.865 horas de las 7.687 que estaban pendientes de realización en 2019; señalamos que, en un caso, las 358 horas pendientes se canjearon por tablets para que el personal de Tracasa realizara su trabajo de una manera más rápida, con el consentimiento de la unidad organizativa correspondiente. Por lo tanto, quedarían pendientes de realización a 31 de diciembre de 2019 un total de 822 horas valoradas en 36.035 euros.

En el proyecto restante en el que consta un cobro anticipado en 2018 por un total de 313 horas, no se puede alcanzar una conclusión sobre si se han llevado a cabo o no las horas, dado que Tracasa Mercado participó en su realización y esta prestación se facturó a través de horas de perfil de personal propio.





Como ya hemos indicado previamente, se desconoce la equivalencia que se aplicó para facturar estas horas.

c) En los ocho proyectos del Departamento de Ingeniería, Software y Sistemas de Información donde se modificó el código, el resultado es el siguiente:

En cuatro proyectos no se han realizado un total de 1.660 horas y además no constan como pendientes a 31 de diciembre de 2019; en un proyecto no se realizaron 611 horas y solo constan como pendientes 236. La valoración estimada de estas horas que ya no figuran como pendientes asciende a 58.851 euros.

En tres proyectos constan como pendientes a 31 de diciembre de 2019 las mismas horas que a 31 de diciembre de 2018 (6.578 horas), así que no se realizó ninguna hora en 2019.

En un proyecto quedan pendientes 2.976 horas (2.238 del proyecto de 2018 y 738 del proyecto de 2019).

Considerando todos los datos disponibles, el resultado por departamento de Tracasa a 1 de enero de 2020 sería el siguiente:

Departamento	Nº horas que constan como pendientes realizar	Importe estimado de las horas que constan como pendientes de realizar
Ing, Software y Sist. Inform.	822	36.035
Sist. Inform. Territorial	9.790	365.679
Total	10.612	401.714

Tracasa tendría que realizar 10.612 horas valoradas en 401.714 euros sin facturarlas a la ACFN; asimismo, debería reintegrar a la ACFN el valor de las horas no realizadas que no constan como pendientes cuyo importe estimado asciende a 58.851 euros, o prestar las horas correspondientes sin facturarlas.

Las 10.612 horas pendientes de realización explicarían parte de la diferencia indicada entre horas facturadas e imputadas en dicho importe.

Para finalizar el análisis de los cobros anticipados, señalamos una circunstancia que, si bien no se refiere a ningún proyecto analizado, está relacionada con uno de 2019 que es recurrente en el tiempo. En concreto, es un encargo referido a la realización de un vuelo fotogramétrico y orto fotografía básica del Departamento de Cohesión Territorial; el 31 de diciembre de 2018 constaba un cobro anticipado de 184.898 euros correspondientes a 3.600 horas que se realizaron en 2019. A 31 de diciembre de 2019, se volvió a realizar un cobro anticipado de 99.991 euros; esta información era desconocida por este departamento y una vez que esta Cámara se lo transmitió a los responsables del encargo, se acordó la devolución de esta cantidad minorando el importe de los encargos de 2020, ya que el proyecto de 2019 se entregó en ese ejercicio, hecho que ya se ha producido a la fecha de redacción de este informe.





En **definitiva**, para los proyectos de 2018 analizados podemos concluir que todas las horas facturadas no han sido realizadas por las siguientes razones:

- En los 27 proyectos en los que había cobros anticipados, existen 10.612 horas facturadas que están pendientes de realización.

- En el caso de los 28 proyectos en los que ha participado Tracasa Mercado (en 14 de los cuales existía un cobro anticipado y su diferencia está incluida en el cálculo anterior), la discrepancia es debida a que las horas realizadas por su personal se incrementaron en las facturas debido a que sus tarifas son más altas que las de Tracasa.

- En los 49 proyectos restantes, la diferencia global asciende a 4.212 horas. En el cuadro siguiente indicamos la explicación que nos ha proporcionado Tracasa para algunos proyectos por un total de 3.331 horas:

Nº horas	Observaciones por parte de Tracasa
1.526	Proyecto en el que se facturaron esas horas sin haberse realizado y ya se ha procedido a pactar con la unidad organizativa de la ACFN su abono.
999	Proyecto realizado hace diez años que aún no había sido facturado por falta de crédito presupuestario en la unidad organizativa de la ACFN correspondiente.
806	Horas de un proyecto realizadas por una persona contratada anteriormente por Tracasa Mercado y que las lleva a cabo, aunque ya no está contratada en esa sociedad, facturándose sus horas como si las hubiera realizado personal propio de Tracasa.

Aun considerando todas las explicaciones anteriores, quedarían 881 horas de diferencia sin explicar. Tracasa nos ha indicado que en algún caso podría estar justificada la diferencia en que se hayan facturado dietas y kilometraje como horas perfil, pero no nos han proporcionado evidencia al respecto.

Conclusiones para proyectos de 2017

Aún sin analizar exhaustivamente los proyectos de 2017 que hemos considerado, nuestra conclusión sobre si las horas facturadas en este caso se han realizado, sería la misma. Esto es debido a que el personal de Tracasa Mercado participó en 36 proyectos y este gasto no se incluyó en ningún caso como una subcontratación en las facturas, sino que se facturó como horas de personal propio; la recuperación del coste indicada también se habría aplicado en estos casos, por lo que las horas facturadas no se habrían realizado en su totalidad.





IV.4. Verificación del resto de conceptos de los encargos facturados por Tracasa

Cuantificación del gasto en el resto de conceptos

Además de las horas por perfil, las facturas de Tracasa pueden incluir los siguientes conceptos: contrataciones a terceros, dietas y kilometraje y otros gastos. El gasto asociado a estos conceptos para los proyectos analizados fue el siguiente:

	Facturas 2017	Facturas 2018		Facturas 2019	Total	
	Proyectos 2017	Proyectos 2017	Proyectos 2018	Proyectos 2018	Proyectos 2017	Proyectos 2018
Dietas y kilometraje	31.278	776	24.600	781	32.054	25.381
Contrataciones a terceros	456.446	5.911	978.429	46.630	462.357	1.025.059
Resto conceptos	3.286.335	116.430	101.426	0	3.402.764	101.426
Total	3.774.059	123.117	1.104.455	47.411	3.897.175	1.151.866

El 29 por ciento de estos gastos son contrataciones a terceros por un total de 1,49 millones de los cuales 208.724 euros corresponden a Tracasa Mercado. Como ya hemos mencionado, la participación de esta sociedad en los encargos de la ACFN ha sido superior, pero esta colaboración se ha facturado como horas perfil de personal propio de Tracasa. En concreto, para los proyectos que estamos analizando, el importe que Tracasa Mercado ha facturado a Tracasa en 2017, 2018 y 2019 asciende a un total de 1,42 millones (767.711 para los proyectos de 2017 y 657.196 para los proyectos de 2018), cifra significativamente superior a la facturada como contrataciones expresamente.

Las dietas y el kilometraje suponen el uno por ciento del gasto total.

El resto de gastos incluidos en otros conceptos, que ascienden a 3,5 millones, suponen el 69 por ciento y provienen en un 94 por ciento del importe facturado en 2017; en ese año ascendieron a 3,29 millones, cantidad significativamente porque incluye el porcentaje que Tracasa facturaba de gastos generales, de gestión y de I+D+I y que posteriormente dejó de facturar.

Verificación de la adecuación de estos gastos en proyectos de 2018

Hemos analizado la adecuación de estos gastos únicamente para los proyectos de 2018 ya que el procedimiento de gestión no ha cambiado ni en los departamentos de la ACFN ni en Tracasa y las conclusiones alcanzadas serían similares.

- Hemos verificado que en algunos casos la unidad organizativa de la ACFN dispone de la factura de la contratación a terceros y/o la relación de personas que han consumido la dieta correspondiente o realizado los kilómetros y su cuantificación. En otros casos no consta este soporte.





- En el caso de las contrataciones a terceros, Tracasa, en general, ha seguido el procedimiento establecido en la normativa, si bien no siempre consta la publicación en el Portal de Contratación. Al respecto reiteramos lo indicado para las contrataciones a Tracasa Mercado en las cuales no se ha aplicado ningún procedimiento de licitación.

- Hemos constatado que existen dos casos en los que estaba previsto contratar a terceros por un importe superior al 50 por ciento del encargo llevándose a cabo esta contratación; al respecto, solo consta la justificación en un caso.

La superación de este porcentaje podría haberse dado también en los casos en los que se ha facturado como horas de personal propio la contratación de Tracasa Mercado.

- Hemos revisado los nueve proyectos en los que la factura incluye expresamente la participación de Tracasa Mercado como una contratación y el resultado es el siguiente:

Nº proyectos	Observaciones
7	Se facturan horas de Tracasa Mercado como si las hubiera realizado personal propio; en un proyecto incluso el personal de Tracasa no ha llevado a cabo ninguna hora
1	Se factura por contratación el total de horas que realiza Tracasa Mercado, pero quedan 181 horas de diferencia entre horas facturadas e imputadas sin explicar
1	No es posible hacer el seguimiento porque este proyecto no se corresponde con un solo encargo

Como se observa, en general, Tracasa al facturar a la ACFN la contratación de Tracasa Mercado, facturó más horas realizadas por esta sociedad como si fueran horas de personal propio; en estos casos también podría haberse superado el porcentaje del 50 por ciento establecido.

Hemos estimado el resultado obtenido por Tracasa en relación con la participación de Tracasa Mercado en los ocho proyectos que hemos podido analizar; en concreto, hemos comparado el importe facturado por Tracasa a la ACFN y el gasto que le ha supuesto la contratación de Tracasa Mercado. En siete proyectos el importe facturado por Tracasa a la ACFN fue superior a lo que le facturó Tracasa Mercado por un total de 32.787 euros, y en uno la diferencia fue negativa por 381 euros.

En **definitiva**, en general, estos conceptos se ajustan a la normativa aplicable, salvo en el caso de las irregularidades relevantes puestas de manifiesto en las contrataciones a Tracasa Mercado que no se ajustan a lo establecido en la normativa.





IV.5. Comparación horas e importe presupuestados y facturados en encargos de 2018

Hemos comparado las horas e importe presupuestados en los pliegos que rigieron los 67 encargos solicitados en 2018 con lo facturado, y el resultado es el siguiente:

Plantilla	Pliegos		Facturación		Diferencia		
	Horas efectivas personal Tracasa	Horas presupuestadas	Importe presupuestado	Horas facturadas	Importe facturado	Horas	Importe
	471.391	463.899	15.945.821	438.953	14.921.710	24.946	1.024.111

Del análisis del cuadro anterior señalamos los siguientes aspectos:

- Tanto las horas realizadas como su importe no se han desviado significativamente de lo presupuestado; en concreto, las horas llevadas a cabo han sido un cinco por ciento inferiores a las presupuestadas, y el importe facturado un seis por ciento menor al presupuestado.

- Hemos constatado que el importe facturado no ha superado al presupuestado en ningún encargo, salvo en aquellos casos en los que se ha modificado el mismo de acuerdo a lo establecido en la normativa.

- Si bien la desviación global es la señalada anteriormente, en 49 proyectos (73 por ciento del total de encargos) la diferencia entre lo presupuestado y lo facturado es menor a 10.000 euros de acuerdo al siguiente detalle:

Diferencia entre importe presupuestado y facturado (en euros)	Nº encargos
<1	19
(1, 10)	4
(10, 40)	6
(450, 700)	6
(1.000, 1.700)	4
(2.100, 2.700)	3
(3.900, 5.200)	3
(5.700, 8.800)	4
Total	49

Es significativo que en 19 proyectos la diferencia entre lo presupuestado y lo facturado sea menor a un euro, en diez inferior a 40 euros, y en otros diez inferior a 2.000 euros. Por otro lado, en cuatro encargos se concentra una diferencia entre lo presupuestado y lo facturado de 616.719 euros.

IV.6. Conclusión final y recomendaciones

Tracasa es una sociedad pública que ha participado tradicionalmente en la actividad de la ACFN. En general, las prestaciones de los encargos realizados por la ACFN a Tracasa se realizan de acuerdo con las condiciones técnicas y económicas establecidas en los pliegos y según las tarifas aprobadas.





Ahora bien, esta Cámara opina que el sistema que utiliza Tracasa para gestionar los encargos presenta carencias que dificultan su control, relacionadas fundamentalmente con: carencia de claridad en la estructuración en proyectos de los trabajos recibidos, falta de automatización en la facturación, uso de la figura de cobros anticipados sin un seguimiento adecuado y sin el conocimiento de la ACFN, inadecuada contratación de Tracasa Mercado y facturación de la participación del personal de esa sociedad como horas propias.

Todas estas deficiencias suponen que la facturación por encargo sea una tarea manual realizada por el responsable de cada departamento de Tracasa orientada, en general, a facturar la totalidad del encargo independientemente de si las horas se han realizado; además, puede implicar, en algunos casos en los que participa el personal de Tracasa Mercado, que el encargo se encarezca significativamente.

Este hecho ha supuesto la imposibilidad de aplicar herramientas de auditoría de sistemas de información a este trabajo y que hayamos tenido que revisar las facturas a través de un trabajo excesivamente laborioso y manual.

Por otro lado, desde el punto de vista de la ACFN, la gestión de los encargos a Tracasa presenta deficiencias que residen principalmente en: la falta de un análisis riguroso previo sobre las opciones existentes para acometer las necesidades del encargo, y en el control de su ejecución por parte de la mayoría de las unidades organizativas que consideramos es insuficiente.

Reiteramos las conclusiones del informe de esta Cámara de junio de 2016 sobre la contratación y gestión de la informática; ahí señalábamos que el incremento de necesidades relacionadas con la informática en las últimas décadas se había solventado por la ACFN recurriendo a encargos a entes instrumentales y a empresas externas, sin incrementar el personal propio.

Este hecho ha provocado que el conocimiento sobre gran parte de los productos informáticos estratégicos para la gestión esté fundamentalmente fuera de la administración, existiendo dependencia del ámbito externo y de sus productos para el desarrollo de la gestión habitual de la actividad, con la consiguiente descapitalización del factor humano en esta área tan relevante para la gestión. Si bien esta falta de incorporación de personal propio podía estar justificada en años anteriores por las restricciones legales, hoy en día estas limitaciones son menores.

Además, tal y como apuntó esta Cámara en su informe sobre las Cuentas Generales de la ACFN en 2014, hemos constatado que en algunos de los encargos el personal presta sus servicios de forma permanente y continuada en las instalaciones de la ACFN bajo la dirección funcional de sus unidades orgánicas. En estos casos la finalidad de los encargos es la de cubrir carencias de personal de necesidades permanentes con el riesgo indicado de descapitalización en la administración.





Teniendo en cuenta el trabajo realizado, exponemos a continuación las recomendaciones que consideramos pueden contribuir a mejorar la gestión analizada:

A Tracasa

- *Realizar una división clara y ordenada de los encargos y otros trabajos en proyectos evitando que un mismo proyecto pueda formar parte de diferentes encargos y/o otros trabajos, para facilitar la identificación de los trabajos a realizar, así como la imputación de horas, la elaboración de la factura y el control posterior por parte de la ACFN.*
- *Imputar cada persona participante en un proyecto directamente sus horas trabajadas en Navision, u otra aplicación que vuelque en esta.*
- *Automatizar la facturación para cada encargo considerando exclusivamente las imputaciones de las horas en Navision y evitando la intervención manual en la medida de lo posible para evitar errores.*
- *Incluir en las facturas siempre un código identificativo del encargo o de la contrafactura correspondiente.*
- *Mantener el código de la unidad de trabajo que se decida utilizar en los años en los que se ejecute para facilitar el seguimiento del cumplimiento de horas facturadas.*
- *Aplicar el procedimiento de licitación correspondiente, teniendo en cuenta el importe, para realizar las contrataciones a terceros.*
- *Incluir en la facturación expresamente todas las contrataciones a terceros.*
- *Regularizar los cobros anticipados existentes y dejar de utilizar esta figura en la facturación.*

A la Administración de la Comunidad Foral de Navarra

- *Analizar cuál es la forma más económica, eficaz y eficiente de ejecutar las necesidades que actualmente se llevan a cabo de forma recurrente a través de encargos.*
- *Analizar la situación en la que los empleados de las sociedades públicas prestan sus servicios de forma permanente en dependencias de la Administración y bajo su dirección funcional, evaluando si se trata de necesidades estructurales que deberán ser atendidas por personal de la administración.*
- *Realizar un seguimiento exhaustivo de los pagos anticipados por servicios que no se hayan prestado y exigir en su caso la realización de las horas pen-*





dientes antes del inicio del siguiente encargo o el reintegro de los importes que correspondan.

- *Tramitar los encargos puntualmente para que se puedan llevar a cabo en el ejercicio presupuestario considerando la posibilidad de establecer encargos bianuales para evitar los pagos anticipados.*

- *Incrementar el control de la ejecución de los encargos exigiendo albaranes con identificación de personas concretas y perfil desempeñado, objetivos alcanzados y horas invertidas en los mismos.*

- *Utilizar la aplicación GesHuman en todos los encargos gestionados por la DGTD reflejando en ella la identificación del encargo para facilitar el control del trabajo realizado por Tracasa.*

- *Realizar un análisis en profundidad de las necesidades de personal propio de perfil informático y convocar las plazas correspondientes para evitar la descapitalización de la ACFN en este ámbito de la gestión tan relevante.*

- *Determinar en los pliegos de forma clara y concisa la obligatoriedad de que el encargo se realice por unos determinados perfiles de personal en los casos en los que así se considere; en caso de que no se considere primordial la solvencia técnica de los perfiles, admitir la facturación por perfiles distintos a los presupuestados tras la oportuna justificación por parte de Tracasa.*

- *Establecer en los pliegos que rigen determinados encargos por alcance, una definición de objetivos más concreta que identifique las fases de consecución del trabajo asignando recursos a cada una de ellas.*

- *Incluir en los pliegos la obligación por parte de Tracasa de indicar en la factura el nombre del tercero contratado en su caso para facilitar el control de la facturación y la subcontratación realizada.*

- *Unificar criterios por parte del Servicio de Intervención para la solicitud de trabajos inferiores a 15.000 euros a las sociedades públicas considerando la normativa en aras a una gestión eficaz, eficiente y ágil de los recursos públicos.*

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

Pamplona, a 25 de junio de 2020

La presidenta, Asunción Olaechea Estanga



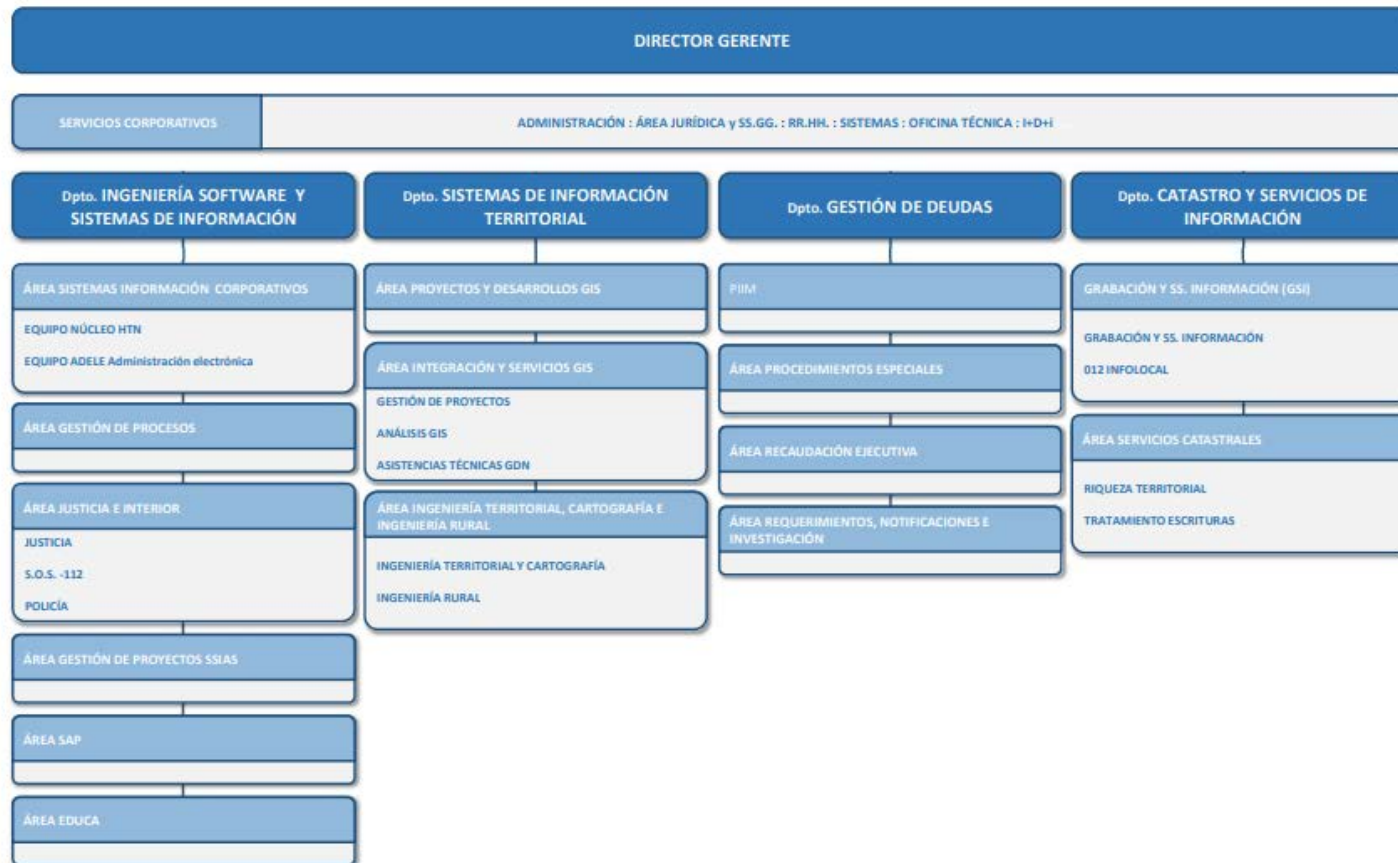


Anexos





Anexo 1. Organigrama de Tracasa Instrumental S.L.



Fuente: página web itracasa.es.





Anexo 2. Marco regulador aplicable a la gestión de los encargos a Tracasa Instrumental S.L.

- Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, de Contratación pública.
- Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos.
- Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos.
- Ley Foral 6/2020, de 6 de abril, por la que se aprueban medidas urgentes para responder al impacto generado por la crisis sanitaria del coronavirus (COVID-19).
- Decreto Foral 23/2014, de 19 de febrero, por el que se regulan los encargos a entes instrumentales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.
- Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 9 de marzo de 2016, por el que se autoriza la constitución de la sociedad pública “Tracasa Instrumental, S.L.”.
- Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 6 de abril de 2016, por el que se reconoce el carácter de ente instrumental de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a la sociedad pública “Tracasa Instrumental, S.L.”.
- Orden Foral 65/2016, de 8 de abril, del Consejero de Hacienda y Política Financiera, por la que se establece el régimen de gestión de los encargos a favor del ente instrumental “Tracasa Instrumental, S.L.”, adscrito al Departamento de Hacienda y Política Financiera.
- Orden Foral 73/2018, de 26 de abril, del Consejero de Hacienda y Política Financiera, por la que se aprueba el Pliego de Condiciones Económicas que ha de regir en los encargos a realizar por el ente instrumental Tracasa Instrumental, S.L. a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos para 2018.
- Orden Foral 143/2018, de 23 de noviembre, del Consejero de Hacienda y Política Financiera, por la que se aprueba el Pliego de Condiciones Económicas que ha de regir en los encargos a realizar por el ente instrumental Tracasa Instrumental, S.L. a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos para 2019.
- Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 13 de noviembre de 2019, por el que se establece la adscripción de las sociedades públicas a los distintos departamentos.



ALEGACIONES FORMULADAS AL INFORME PROVISIONAL

Recibido el día 18 de junio de 2020 en Tracasa Instrumental S.L., Informe Provisional remitido por parte de Doña Asunción Olaechea Estanga, Presidenta de la Cámara de Comptos de Navarra en relación a proceso de fiscalización llevada a cabo por dicha institución durante los meses de noviembre de 2019 a mayo de 2020, sobre los Encargos de Gestión realizados por parte de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante ACFN) a Tracasa Instrumental S.L. en el periodo comprendido entre los años 2017 a 2019, la empresa desde el máximo respeto y consideración que le merece el análisis, opiniones y recomendaciones expuestos en el referido informe y agradeciendo al órgano fiscalizador el informe emitido que ha de servir como guía para implementar posibles acciones de mejora, desea realizar las siguientes:

ALEGACIONES

-1- PRIMERA - La primera de las recomendaciones recogidas en el Informe Provisional emitido por la Cámara de Comptos de Navarra hace referencia a *“Realizar una división clara y ordenada de los encargos y otros trabajos en proyectos evitando que un mismo proyecto pueda formar parte de diferentes encargos y/o otros trabajos, para facilitar la identificación de los trabajos a realizar, así como la imputación de horas, la elaboración de la factura y el control posterior por parte de la ACFN”*.

En este caso, es el responsable de cada proyecto de Tracasa Instrumental el que gestiona el proyecto como mejor considera de acuerdo a los requerimientos de cliente (ACFN) y conforme a las mejores prácticas en lo que a los estándares de la gestión de proyectos se refiere. De cara a la comprobación de las horas, la suma de horas imputadas al proyecto debería cuadrar con la suma de las horas facturadas en los distintos encargos asociados a ese proyecto.

El criterio de codificación de los proyectos seguido en Tracasa Instrumental, S.L., y por tanto también en el Departamento de Ingeniería de Software y en el Departamento de Sistemas de Información Territorial, es el que se ha considerado que mejor se adapta a las necesidades de la gestión y control de los proyectos:

- En los proyectos anuales repetitivos, de los 11 dígitos que tiene el código, únicamente se cambian dos dígitos que corresponden con el año. Los 9 dígitos restantes permanecen igual a lo largo de todos los años.
- Los proyectos con inicio y fin definido, y que no son repetitivos, tienen su código específico. En el caso de que el proyecto se desarrolle a lo largo de más de un año, no se actualizan los dos dígitos del año.

Respecto a la inclusión de varios encargos en un único código de trabajo, es un aspecto menor, que se produce cuando los trabajos han de ser realizados por un mismo equipo de trabajo y relacionados con un mismo producto.

En el Departamento de Ingeniería de Software, con carácter general, los Encargos están relacionados con la entrega de un producto final al cliente ACFN, y financian a su vez equipos de profesionales dedicados al mantenimiento y evolución del mismo.

-2- SEGUNDA - A lo largo del informe, así como en sus recomendaciones finales a Tracasa Instrumental, el informe de Cámara de Comptos de Navarra señala la necesidad de *“Imputar cada persona participante en un proyecto directamente sus horas trabajadas en Navision, u otra aplicación que vuelque en esta.”*

Hemos de manifestar que, durante los años fiscalizados, esto es 2017, 2018 y 2019, los partes de trabajo no podían ser completados por cada trabajador de Tracasa Instrumental en Navision, dado que dicha solución hubiera sido económicamente inviable, dado que para ello se hubiera debido disponer de una licencia de uso de Navision para cada uno de los casi cuatrocientos trabajadores de Tracasa Instrumental. Dichas licencias tienen un coste de adquisición entorno a los 600 euros cada una de ellas, a lo cual debe de añadirse su coste de manteni-

miento anual. Salvo mejor criterio al respecto, entendemos que no hubiera sido la solución más eficiente.

Así, la solución con la que ha venido trabajando Tracasa Instrumental durante los años fiscalizados, se ha basado en un procedimiento alternativo y a nuestro juicio de mayor viabilidad económica al que la Cámara de Comptos propone en su informe, donde en base a una segregación de funciones de nuestro personal, se ha actuado de la siguiente manera:

- La imputación de horas, es decir de partes de trabajo, es registrada por cada trabajador en diferentes herramientas.
- Posteriormente son las Secretarías de cada Departamento las que cargan los partes de trabajo en Navision.
- El Jefe de Proyecto en base a la información volcada en Navision elabora las facturas y hace el seguimiento de las mismas.
- En un segundo nivel, los Directores de cada Departamento hacen una labor de supervisión de todos los proyectos de su Departamento, desde cuadros de mando extraídos de Navision.

No obstante, conviene señalar, que en el año 2018 se inició en Tracasa Instrumental el desarrollo de una nueva aplicación unificada de registro de partes de trabajo independiente de Navision, previamente diseñada y desarrollada por la propia empresa y adaptada a nuestras particularidades y requerimientos, y en donde cada trabajador confecciona su propio parte de trabajo. Estamos ya en fase de despliegue de esta nueva aplicación de registro de partes. En una segunda fase de implantación, está previsto que dicha información sea volcada directamente a Navision sin intervención de las Secretarías de los Departamentos.

-3- TERCERA - La tercera y cuarta de las recomendaciones recogidas en el Informe Provisional traen causa del análisis sobre el proceso de facturación de Tracasa Instrumental, y a según Cámara de Comptos, la necesidad de automatizar la facturación para cada encargo, así como a incluir en las facturas siempre un código identificativo del encargo o de la contrafactura correspondiente.

En este sentido creemos conveniente explicar nuevamente el proceso de facturación seguido en Tracasa Instrumental.

A este respecto, los datos de las horas trabajadas en cada Encargo y otros gastos necesarios para elaborar la orden de facturación correspondiente, son recopilados por los Jefes de Proyecto directamente desde Navision. Dichos datos, recordémoslo, habían sido cargados previamente por las Secretarías de cada Departamento desde los partes de trabajo confeccionados por cada trabajador.

Navision en su versión anterior, vigente durante los años fiscalizados, disponía de todos los datos necesarios para elaborar dicha orden de facturación a excepción del perfil profesional.

Esta deficiencia, ya había sido detectada por la dirección de Tracasa Instrumental. Como consecuencia de ello, se procedió en 2019 a iniciar los trámites para su evolución e implementación de una nueva versión; en concreto:

- El 02/04/2019 se llevó a cabo contratación de servicio de consultoría para implantación de la nueva versión de Navision.
- El 14/08/2019 se inició un procedimiento simplificado para contratar el “Servicio de reimplantación del ERP sobre Navision 2018”
- El 19/09/2019 se adjudica contrato a proveedor que presenta la oferta más ventajosa.
- El 30/09/2019 se firmó contrato con proveedor, iniciándose los trabajos para la implantación de la nueva versión de Navision.

La nueva versión de Navisión con esa deficiencia corregida -entre otras mejoras-, comenzó a implementarse en la empresa en enero de 2020 finalizando dicho proceso en el mes de abril de 2020, estando ya totalmente operativa con datos a efectos reales desde 1 enero de 2020.

A título meramente ilustrativo, se muestran varios pantallazos de la nueva versión de Navision donde se puede observar que el perfil profesional ya se ha incluido.

Se han ocultado los nombres de las personas por confidencialidad de datos.

En esta primera imagen, se muestra el listado de empleados con la tarifa que tienen en el momento actual. La tarifa se incluye en la columna "Nº fam. recurso":

Recursos ▾

Mostrar resultados:

✗ Donde Nº es Especificque un valor.

+ Agregar filtro

Nº	Nombre	Tipo	Área Código	EQUIPO	Nº fam. recurso
50471		Persona	2021	HOST	G_ISN5
50481		Persona	2021	HOST	G_ISN6
50491		Persona	2021	HOST	G_ISN5
50501		Persona	2021	HOST	G_ISN9
50511		Persona	2021	HOST	G_ISN8
50531		Persona	2021	ORB	G_ISN8
50541		Persona	2021	ORB	G_ISN6
50551		Persona	2021	ORB	G_ISN9

En la segunda imagen, añadimos la tabla donde se muestran los movimientos de un proyecto con las personas que han intervenido y donde se arrastra el dato del perfil profesional, que cada persona tenía en esa fecha. A pesar de que en la primera imagen se observa el perfil profesional que cada persona tiene en el momento actual, con los movimientos de proyecto se puede obtener sin problema alguno la trazabilidad de los perfiles que haya podido tener esa persona a lo largo del tiempo.

Movs. proyectos ▾

Mostrar resultados:

✗ Donde Nº proyecto es 1015/20-X-2021

+ Agregar filtro

Fecha regist...	Tipo movimie...	Nº documen...	Nº proyecto	Nº tarea proyecto	Tipo	Nº	Descripción	Nº fam. recurso
26/05/2020	Uso	P00013139	1015/20-X-2021	11	Recurso	631		G_ISN1
26/05/2020	Uso	P00013138	1015/20-X-2021	11	Recurso	621		G_ISN3
25/05/2020	Uso	P00012988	1015/20-X-2021	11	Recurso	51571		G_ISN5
25/05/2020	Uso	P00012987	1015/20-X-2021	11	Recurso	51561		G_ISN7
25/05/2020	Uso	P00013139	1015/20-X-2021	11	Recurso	631		G_ISN1
25/05/2020	Uso	P00013138	1015/20-X-2021	11	Recurso	621		G_ISN3
22/05/2020	Uso	P00012567	1015/20-X-2021	11	Recurso	51571		G_ISN5
22/05/2020	Uso	P00012566	1015/20-X-2021	11	Recurso	51561		G_ISN7

Dado que la factura debe ir acorde a las líneas presentadas en la oferta, puede darse el caso que un mismo perfil salga dos o más veces en la propia factura. Adicionalmente, cada una de estas líneas puede incluir un gran número de perfiles.

Esto dificulta en gran medida la automatización desde Navision. Por ello, nos vemos obligados a realizar de manera manual las facturas en Excel, para luego poder adjuntar un PDF lo más claro posible al cliente que la propia información que pueden obtener desde FACE.

Esta elaboración manual puede suponer que en algún caso excepcional se haya podido producir un error y los datos no coincidan con exactitud entre Navision, la Excel y FACE. Sin embargo, estos casos son residuales, garantizándose y guardándose la trazabilidad entre todos los sistemas.

El número de encargo única y exclusivamente no se incluye en los encargos inferiores a 15.000 euros y que son "contra factura". Obviamente no se incluye el encargo dado que no existe, pero en el resto de casos sí que está especificado. A continuación, se muestra un pantallazo de las líneas de una factura que hacemos en Excel:



TRACASA INSTRUMENTAL S.L.
 C/ Cabárceno, nº 6
 Tel. +34 948 28 90 00 - Fax: +34 948 15 41 02
 31621 Sarriguren - Navarra
 N.I.F.: ES B71280689

Nº Factura: TI-18/0588
Fecha: 21/12/2018
Vcto.: Contado
Forma de pago:
 Transferencia bancaria a
 ES48 2100 8988 8202 0000 8047

GOBIERNO DE NAVARRA
 HACIENDA Y POLÍTICA FINANCIERA
 HACIENDA TRIBUTARIA DE NAVARRA
 SISTEMAS DE INFORMACIÓN TRIBUTARIA
 Avda. Carlos III, 4 - 5º pl.
 31002 PAMPLONA
Atn. D. Carlos Hidalgo Nieto
 Q3150041F

S.L. INSCRITA EN EL REGISTRO MERCANTIL DE NAVARRA TOMO 1.885 LIBRO 8 FOLIO 23 HOJA Nº 358

FACTURA

Código	Capítulo	Concepto	Unidad	Nº Unidades	Precio unitario	Importe
6840/18-X-2021 GRABACIÓN DE LA CAMPAÑA FISCAL (RECEPCIÓN E INTEGRACIÓN DE LOS DATOS FISCALES EN LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN TRIBUTARIA) <u>Nº Expediente: RESOLUCION 518/2018</u> Trabajo realizado en diciembre de 2018:						
01.36	IR,P.F. MANUAL	Grabador de datos	Hora	2,00	27,92	55,84
01.36	IR,P.F. PROGRAMA AYUDA	Grabador de datos	Hora	2,59	27,92	72,31
01.36	IVA TRIMESTRAL	Grabador de datos	Hora	111,73	27,92	3.119,50
01.36	IRPF LIBROS OBLIGATORIOS	Grabador de datos	Hora		27,92	-

Pantallazo de Navision:

	Nº	Fecha registro	Programa Code	Nº pedido	Venta a-Nº cliente	Venta a-Nombre
	TI-18/0585	20/12/18	8817/18-X-2021	TI-PV/2017-0237	0006	PRESIDENCIA, FUNCIÓN PÚBLICA,
	TI-18/0587	21/12/18	1020/18-X-5053	TI-PV/2018-0105	0040	SALUD
▶	TI-18/0588	21/12/18	6840/18-X-2021	TI-PV/2017-0240	0015	HACIENDA TRIBUTARIA DE NAVARRA
	TI-18/0589	21/12/18	6886/18-X-5053	TI-PV/2018-0021	0005	DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIEN
	TI-18/0590	21/12/18	6886/18-X-5053	TI-PV/2018-0021	0005	DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIEN
	TI-18/0591	21/12/18	6886/18-X-5053	TI-PV/2018-0021	0005	DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIEN
	TI-18/0592	21/12/18	6886/18-X-5053	TI-PV/2018-0021	0005	DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIEN

Pantallazo de su inclusión en FACE:



Justificante de Registro para la factura **TI-18/0588**

La factura ha sido correctamente registrada en el punto general de entrada de facturas FACE

NIF / CIF del emisor	B71280689
Nombre/Razón social del emisor	TRACASA INSTRUMENTAL SL
CIF del destinatario	Q3150041F
Fecha de Expedición	21/12/2018
Número de Registro	20180116623394
Fecha de Registro	21/12/2018 13:45:46
Oficina Contable destinataria	GE0001267 - REGISTRO CONTABLE DE FACTURAS DEL GOBIERNO DE NAVARRA
Órgano Gestor destinatario	A15007746 - HACIENDA TRIBUTARIA DE NAVARRA
Unidad Tramitadora destinataria	A15007746 - HACIENDA TRIBUTARIA DE NAVARRA
Serie / Número de la factura	TI-18/0588
Importe de la factura	63304.24 EUR
Firmante de la factura	B71280689
Anexos	Fra TI-18-0588 Detalle.pdf Fra TI-18-0588 Tracasa Instrumental.pdf

Viendo los tres pantallazos expuestos, se puede concluir que la trazabilidad del número de factura se guarda entre los tres sistemas.

En la Excel que se elabora se incluye además el Encargo.

Puede verse también en la Excel como hay distintas líneas de la factura con un mismo perfil, lo que dificultaría la automatización en su elaboración.

El último pantallazo expuesto hace referencia al justificante que emite FACE cuando se envía la factura.

En la siguiente imagen se muestra el programa FACTURAE donde se elaboran las facturas que posteriormente se incluyen en FACE. Puede verse el número de factura y el número de encargo.

Generar Factura 3.2.1

factura.e

Gestión de Facturación Electrónica v3.4
Formatos factura-e soportados: 3.2 y 3.2.1

Datos Generales Factura

• Número Factura: TI-18 0588

• Fecha Expedición: 21-dic-2018

• Fecha Operación

Lugar

Código Postal

Descripción

Periodo de Facturación

Desde

a

Emisor

Emisor: TRACASA INSTRUMENTAL S.L. (187)

Persona Jurídica Persona Física

• Tipo de Residencia: Residente

• General | Dirección | Registro | Contacto | FACE

Identificador: 187

• Id. Fiscal: B71280689

• Razón Social: TRACASA INSTRUMENTAL S.L.

Nombre Comercial

Receptor

Receptor: GOBIERNO DE NAVARRA - Q3150041F (021...)

Persona Jurídica Persona Física

• Tipo de Residencia: Residente

• General | Dirección | Registro | Contacto | FACE

Identificador: 29

• Id. Fiscal: Q3150041F

• Razón Social: GOBIERNO DE NAVARRA - Q31500

Nombre Comercial

Detalle de Factura

Id	Descripción	Cantidad	U.de medida	Importe (€)	Imp. Repercut. (€)	Imp. Retenidos (€)	Importe Total (€)
1	GRABACION DE LA C...	1	Unidades	63304.24	NA - 0		63304.24
2	N° Expediente: RESO...	1	Otro	0	NA - 0		0
3	Atn. D. Carlos Hidalgo...	1	Otro	0	NA - 0		0

N° Expediente: RESOLUCION 518/2018

Descuentos | Suplidos | Cargos | Adjuvntos | Datos de Pago | Retención global | Literales Legales

Concepto	Porcentaje	Importe (€)
----------	------------	-------------

Descuento Total (€) 0

TOTALES

Importe Bruto 63304.24 € - Descuentos 0 € + Cargos 0 € = Importe Bruto antes de impuestos 63304.24 €

Importe Bruto antes de impuestos + Imp. Repercut. 0 € - Imp. Retenidos 0 € = Total Factura 63304.24 €

Total Factura - Retención global 0 € + Suplidos 0 € + Gastos Financieros 0 € = Total a Ejecutar 63304.24 €

Extensión (XML)

Otro inconveniente, en la adopción del proceso de facturación automatizada que sugiere el órgano fiscalizador, es que habitualmente llegado el mes de diciembre y por necesidades y técnicas presupuestarias de ACFN, Tracasa Instrumental se ve obligada a la facturación de los trabajos ejecutados durante el mes de diciembre con antelación a la ejecución de las horas realizadas en ese mes. Dicha automatización impediría que este tipo de facturación pudiese realizarse.

Asimismo, debe de considerarse que hay numerosos Encargos en los que la factura de diciembre se soporta con cargo al presupuesto del año siguiente, todo ello en función del presupuesto de Gobierno de Navarra y de las indicaciones recibidas al respecto por parte de ACFN. En el propio Encargo se menciona a que año corresponde cada partida que soporta el gasto.

En conclusión, creemos que de todas estas circunstancias debiera de quedar constancia en el informe del órgano fiscalizador para no dar lugar a equívocos.

No obstante lo anterior, el compromiso de Tracasa Instrumental, es continuar profundizando en la medida de lo posible en la mejora continua y automatización de sus procesos internos. Buena prueba de ello es la nueva versión de Navision cuyo análisis, diseño e implementación comenzó con anterioridad a la presente auditoria llevada a cabo por Cámara de Comptos de Navarra finalizando a su vez antes de la emisión del informe provisional del que traen causa estas alegaciones.

-4- CUARTA - Respecto a las recomendaciones relativas a *“Aplicar el procedimiento de licitación correspondiente, teniendo en cuenta el importe, para realizar las contrataciones a terceros”* y a *“Incluir en la facturación expresamente todas las contrataciones a terceros”*, del desarrollo de todo el informe, de las opiniones en el expuestas, así como de las recomendaciones señaladas, entendemos que hace referencia a lo que desde el órgano fiscalizador se ha considerado una inadecuada contratación de los servicios de Trabajos Catastrales S.A.U. (en adelante Tracasa Mercado) por parte de Tracasa Instrumental por no ajustarse a la normativa de contratación pública.

En este sentido, entendemos que es razonable y conforme a los criterios de interpretación de las normas jurídicas establecidos por la jurisprudencia al respecto, poner en contexto normativo los ejercicios auditados.

Así, debe considerarse que durante el ejercicio 2017 y hasta mayo de 2018, se encontraba vigente la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos. Bajo esa cobertura legal, previamente se había producido el análisis necesario para la creación de la empresa Tracasa Instrumental.

En la citada norma no hay pronunciamiento alguno al respecto de la subcontratación entre empresas publicas controladas por el mismo poder adjudicador, por lo que, en ese caso, entendemos que la normativa de aplicación era la directiva 2014/24/UE/ del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 sobre contratación Pública, la cual debía haberse traspuesto en 2016.

El artículo 12, de la Directiva 2014/24/UE, contempla una detallada regulación de esta cuestión, precisando en qué casos los contratos celebrados entre entidades del sector público no están sujetos a la aplicación de las normas de contratación pública. Por tanto, esta directiva depara, en su artículo 12, un cambio importante a la hora de regular cuando un poder adjudicador puede contratar, sin aplicar la directiva, a otra persona jurídica de Derecho público o privado.

En ese sentido, el apartado segundo, del artículo 12, permite la no aplicación de la Directiva cuando la persona jurídica controlada, siendo un poder adjudicador, adjudica un contrato al poder adjudicador que la controla o a otra persona jurídica controlada por el mismo poder adjudicador, siempre que no exista participación directa de capital privado en la persona jurídica a la que se adjudica el contrato, con la excepción de las formas de participación de capital privado sin capacidad de control mayoritario ni minoritario que estén impuestas por las disposiciones legales nacionales.

Por tanto, se hace extensiva la excepción, además de a los encargos realizados a los entes instrumentales, a otros dos supuestos:

- La denominada *“adjudicación de contrato inversa”*, en virtud de la cual la persona jurídica controlada, siendo un poder adjudicador, adjudica un contrato al poder adjudicador que la controla.
- La adjudicación de contratos entre dos entidades internas controladas por el mismo poder adjudicador.

Por tanto, según vemos, el artículo 12, de la Directiva 2014/24/UE, excluye de su ámbito de aplicación las llamadas relaciones *“in house providing”* o entre entidades del sector público.

A la vista de este precepto, a nuestro modo de ver es claro que, se admite que una entidad que sea poder adjudicador adjudique un contrato a una persona jurídica que esté controlada por el mismo poder adjudicador que controla a aquél.

Es en este contexto normativo, vigente en el momento de la constitución de Tracasa Instrumental y de Tracasa Mercado, cuando se realizó una asignación de personas a una u otra empresa, según las tareas que desempeñaban en la Tracasa inicial, dependiendo de si su dedicación principal estaba constituida por servicios hacia Gobierno de Navarra o para clientes externos.

El cumplimiento de este criterio fue razonablemente sencillo en determinados equipos y áreas y muy complejo en otros, coincidiendo además que estaban formados por perfiles de mucho valor añadido no existentes en el mercado. En estos casos, tras un análisis persona a persona, se constituyeron los equipos con la premisa de dotarse de equipo suficiente para proceder a la ejecución de los encargos con, al menos el 50% de personal propio. Esta división de recursos se realizó de acuerdo a las necesidades de ese momento. Sin embargo, la realidad ha ido cambiando a lo largo de estos años y no siempre se ajustaba la distribución de recursos a las necesidades de los encargos. Los mayores cambios se identifican en los proyectos por alcance que no tienen porque ser repetitivos en el tiempo.

En este sentido es importante señalar que en proyectos por alcance se ha podido incluir a técnicos de Tracasa Mercado, dado que en aras a la mejor prestación del servicio al cliente – idea que nos guía en todo momento-, y al aprovechamiento de potenciales sinergias, su participación era obligada ya que su conocimiento o experiencia adquirida en proyectos de mercado, no estaba en Tracasa Instrumental.

Por otro lado, la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, con entrada en vigor el día 7 de mayo de 2018, realiza en el párrafo cuarto, del artículo 8, una transcripción restrictiva de la directiva europea 2014/24/UE citada anteriormente, consistente en la inclusión del concepto “*funcionamiento ordinario*” el cual ha dado lugar a diferentes interpretaciones.

“Del mismo modo, quedarán excluidos de la aplicación de esta ley foral los contratos entre personas jurídicas controladas por un mismo poder adjudicador, siempre que no exista capital privado en la persona jurídica a la que se adjudique el contrato y con el único objeto de satisfacer sus necesidades de funcionamiento ordinario”.

La redacción de la ley no desarrollaba referencia alguna al concepto “*funcionamiento ordinario*”, por lo que Tracasa Instrumental interpretó que estaba amparada por esta excepción ya que las tareas para las que requiere el apoyo de Tracasa Mercado, forman parte del objeto social de ambas empresas.

Teniendo en cuenta el contexto normativo del momento, así como las diferentes interpretaciones del artículo 8.4, de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, ya que, de los tres ejercicios de análisis, en dos de ellos se recibieron los encargos estando vigente la Ley Foral 6/2006, así como que de nuestra interpretación, coincidente con la que a su vez también hacía la Corporación Pública Empresarial de Navarra, así como con la interpretación que algunos interventores de la ACFN hacían del artículo 8.4, de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril de Contratos Públicos, se desprendía que este proceder con el que actuaba Tracasa Instrumental era conforme a derecho.

Resulta obligado indicar en este punto, que el Servicio de Intervención de la ACFN emitió el 25 de mayo de 2020 una Instrucción en esta materia, dadas las discrepancias y dudas existentes en la interpretación de esta normativa por parte de los propios interventores de la ACFN, dado que como ya se ha mencionado algunos de los mismos interpretaban la norma del mismo modo que Tracasa Instrumental y la Corporación Pública Empresarial de Navarra y otros de forma contraria.

De lo expuesto, no podemos compartir la afirmación manifestada en el informe provisional de la Cámara de Comptos donde literalmente señala “*Tracasa contrata los servicios de Tracasa*”

mercado, independientemente del importe, sin aplicar la normativa de contratación, justificando su actuación en un informe de su área jurídica”.

Como se ha señalado el proceder de Tracasa en esta materia se amparaba en sus propios informes jurídicos, además de en los de la Corporación Pública Empresarial de Navarra y de la interpretación que se hacía por los propios interventores de la ACFN hasta la instrucción de 25 de mayo de 2020. Entendemos que el Informe Provisional de la Cámara de Comptos de Navarra debiera recoger todas estas circunstancias cuanto menos atenuantes.

No obstante todo lo anterior, se está trabajando en los últimos meses dentro del ámbito del Plan Director de Tracasa Instrumental y del Plan Estratégico de Tracasa Mercado en una estructuración de la plantilla acorde a los encargos y contratos a ejecutar por cada una de las empresas y las personas que pueden realizar los mismos.

Así las cosas y a título meramente ilustrativo, cabe señalar que al día de la fecha ya se han subrogado técnicos a Tracasa Instrumental (Áreas de Catastro y de Cartografía), para reducir facturaciones cruzadas al mínimo en el 2020.

-5- QUINTA - Otra de las recomendaciones expuestas en el Informe Provisional expone la necesidad de *“Regularizar los cobros anticipados existentes y dejar de utilizar esta figura en la facturación.”*

Esta es una práctica que en los últimos años y de acuerdo con los clientes se está tratando de eliminar.

Sí que interesa a esta parte señalar con objeto de no dar lugar a equívocos, que para todos y cada uno de los cobros anticipados que se han producido, han sido ejecutados los trabajos a los cuales respondían, habiéndose producido únicamente un gap o disfunción por la característica propia del proyecto entre el pago producido y la ejecución de las horas adscritas al mismo.

En cualquier caso, reiterar que se está trabajando de acuerdo con los clientes en su eliminación y en evitar que vuelvan a generar en el futuro.

-6- SEXTA –Se señala asimismo a lo largo de todo el informe que existen diferencias entre horas facturadas por Tracasa Instrumental respecto al número de horas ejecutadas.

Como bien conoce el órgano fiscalizador, por mandato legal el importe a abonar por el poder adjudicador que realiza el encargo al Ente Instrumental, esto es la ACFN, no podrá superar el reembolso de los costes reales necesarios en que incurriera el Ente Instrumental para la ejecución del Encargo. Así, anualmente y mediante Orden Foral se regulan las distintas tarifas que han de regir los Encargos de la ACFN a Tracasa Instrumental, siempre bajo la premisa de no superar los costes en que el Ente Instrumental incurre para la ejecución de los Encargos.

En este sentido, ese gap o diferencia de horas facturadas y ejecutadas mencionado en el informe, a nuestro juicio se debe fundamentalmente a la dificultad en el análisis de tres factores que deben de ser tenidos en cuenta:

- Desajustes que se puedan producir al analizar la figura del cobro anticipado.
- Análisis de la ejecución de los proyectos por alcance.
- Horas ejecutadas por personal de Tracasa Mercado.

Dicho lo anterior y con la premisa expuesta en el párrafo primero de esta alegación, la facturación de horas siempre en Tracasa Instrumental se ha producido y se produce en base a coste incurrido en la ejecución de los Encargos realizados, por lo que esas diferencias de horas facturadas/ejecutadas se producen como consecuencia de los tres factores anteriormente señalados y siempre con la premisa de recuperación de los costes incurridos. Así queda demostrado y acreditado en la Cuenta de Resultados de cada ejercicio de la empresa.

-7- SÉPTIMA - Aun no indicándose nada en las recomendaciones a Tracasa Instrumental respecto a los proyectos que son ejecutados por alcance, creemos conveniente realizar las

siguientes aclaraciones, que ponen de manifiesto la difícil convivencia que se da en la gestión y ejecución de un proyecto por alcance dentro del formato actual de prestación de los Encargos.

Así, y aunque recibimos encargos en los cuales se indica un alcance determinado, el modelo de facturación por imputaciones directas y a precio de coste según tarifa, imposibilita su cumplimiento salvo que se asuma que los encargos tengan una sobrevaloración inicial en previsión de imprevistos o errores en la estimación inicial, que como tal, es siempre aproximada.

El modelo de facturación por imputaciones a precio de tarifa, es decir a precio de coste, implica que en cuanto se consume el importe encargado no existe posibilidad de seguir trabajando en el proyecto y por tanto debería de paralizarse a no ser que se dispusiera de una ampliación del mismo.

El pliego de condiciones económicas que rige los Encargos a Tracasa Instrumental requiere que se facture por los costes realmente incurridos, siendo estos, en el caso de trabajo propio, el correspondientes a las horas de acuerdo con su perfil salario, lo cual es incompatible con proyectos por alcance.

La mayoría de los Encargos del Departamento de Ingeniería de Software se destinan a la financiación de equipos estables de trabajo que mantienen y evolucionan sistemas informáticos tales como el Sistema de Información Tributaria (host), EXTR@, Justicia, Policía, SOS, EDUCA...y siempre se factura por perfil-salario, aunque no esté recogido este perfil específicamente en la oferta inicial.

En este mismo Departamento, la problemática de proyectos por alcance se da principalmente en los encargos relacionados con EXTR@ que son ejecutados en Tracasa Instrumental por un equipo único de desarrollo. Varios de estos encargos son por alcance, y aunque gestionados por la Dirección General de Telecomunicaciones y Digitalización (DGTD), provienen de departamentos distintos y además no teniendo la mayoría de ellos carácter de encargo anticipado.

Por lo que respecta al Departamento de Sistemas de Información Territorial, se factura de acuerdo al presupuesto establecido, nunca superándolo. En aquellos casos que el alcance inicial se consigue con un presupuesto menor se realizan con conocimiento de cliente y de acuerdo con el, mejoras sobre los productos iniciales hasta consumir el presupuesto. También se dan circunstancias en que el presupuesto no es suficiente para el alcance establecido, por lo que en esos casos el proyecto genera pérdidas que debe asumir la empresa, lo que es difícilmente asumible tal y como están concebidas las tarifas, que como ya se han mencionado con anterioridad no superan los costes en que el Ente Instrumental incurre para la ejecución de los Encargos.

-8- OCTAVA – Por último, el órgano fiscalizador realiza una serie de afirmaciones, y expresa algunas opiniones a lo largo del informe en relación con lo que entiende como riesgo de descapitalización del factor humano en la ACFN, que concluyen en una recomendación a la ACFN.

El órgano fiscalizador señala que:

“Además, reiteramos las conclusiones del informe de esta Cámara de junio de 2016 sobre la contratación y gestión de la informática; ahí señalábamos que el incremento de necesidades relacionadas con la informática en las últimas décadas se había solventado por la ACFN recurriendo a encargos a entes instrumentales y a empresas externas, sin incrementar el personal propio.

Este hecho ha provocado que el conocimiento sobre gran parte de los productos informáticos estratégicos para la gestión esté fundamentalmente fuera de la administración, existiendo dependencia del ámbito externo y de sus productos para el desarrollo de la gestión habitual de la actividad, con la consiguiente descapitalización del factor humano en esta área tan relevante para la gestión. Si bien esta falta de incorporación de personal propio podía estar justificada en años anteriores por las restricciones legales, hoy en día estas limitaciones son menores.

Además, tal y como apuntó esta Cámara en su informe sobre las Cuentas Generales de la ACFN en 2014, hemos constatado que en algunos de los encargos el personal presta sus servicios de forma permanente y continuada en las instalaciones de la ACFN bajo la dirección funcional de sus unidades orgánicas. En estos casos la finalidad de los encargos es la de cubrir carencias de personal de necesidades permanentes con el riesgo indicado de descapitalización en la administración.”

Como bien señala el informe, en 2016 la ACFN acordó el reconocimiento de carácter de ente instrumental a Tracasa por un periodo de cuatro años; esta consideración ha sido prorrogada por la disposición adicional segunda de la Ley Foral 6/2020, de 6 de abril, por la que se aprueban medidas urgentes para responder al impacto generado por la crisis sanitaria del coronavirus, hasta que se apruebe el decreto foral que regule los entes instrumentales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra que se encuentra actualmente en tramitación.

En este sentido, Tracasa Instrumental tiene la consideración de Ente Instrumental de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Así, en puridad y en aplicación del artículo 38, de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral, Tracasa Instrumental no puede ser considerada *stricto sensu* como ACFN, pero si forma parte por mandato legal del Sector Público Institucional de la Comunidad Foral de Navarra, aplicándosele toda la normativa y políticas reguladoras al respecto.

A mayor abundamiento, y atendiendo a su carácter de Ente Instrumental de la ACFN, opera *ipso iure* como un medio propio de esta última para la realización de actividades de carácter material y técnico competencia de la ACFN, todo ello por razones de eficacia o simplemente cuando esta última no posea los medios técnicos idóneos para su desempeño.

Dicha actividad, el ente instrumental la realiza por mandato legal con ausencia de autonomía decisoria respecto de la entidad que realiza el encargo – esto es la ACFN-, al ejercer ésta un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios o unidades y ejerciendo una influencia decisiva sobre objetivos estratégicos y decisiones significativas de la persona jurídica o ente instrumental controlado.

Llegados a este punto, puede concluirse que el legislador foral reconociendo como no puede ser de otro manera la titularidad y ejercicio de todas las competencias en la ACFN, por razones de eficacia, así como de la adecuada gestión de lo limitado de los recursos disponibles, ha habilitado una serie de mecanismos legales que posibilitan que la realización material de algunos trabajos (que no impliquen el ejercicio de autoridad administrativa o de otras potestades públicas inherentes a la Administración Pública), sea ejecutado no por las propias unidades de la ACFN, sino a través de los medios del Sector Público Institucional Foral, y más concretamente por sus entes instrumentales. Estos últimos, por mandato legal en el ejercicio de esas labores o actividades carecen de autonomía decisoria respecto de la entidad que realiza el encargo – esto es la ACFN- quien a su vez ejerce y marca una influencia decisiva sobre objetivos estratégicos y decisiones a adoptar en el ámbito del Encargo, como si de una unidad administrativa propia dependiente de ella se tratará.

Dicho de otro modo, para el ejercicio de algunas actividades propias de la ACFN, el legislador foral sin salir de la esfera de lo público, crea y pone a disposición de la ACFN a los entes instrumentales –controlados y dirigidos por la propia ACFN y por el propio Gobierno de Navarra-, para la ejecución de algunas actividades, siempre bajo la dirección y gestión de las unidades administrativas de la propia Administración.

Dicho todo lo anterior y ante lo expresado por la Cámara de Comptos en su informe, creemos necesario manifestar algunas consideraciones o reflexiones que debieran de tenerse presente:

- Tracasa Instrumental forma parte del Sector Público Institucional Foral, siendo además un ente instrumental de la ACFN. En consecuencia y por mandato legal es un medio propio del Gobierno de Navarra para el ejercicio de su actividad ordinaria.

- En su condición de Ente Instrumental, el ejercicio de sus actividades bajo la fórmula de los Encargos de Gestión, se hace en relación a tareas o labores de gestión o producción, y siempre bajo la dirección y supervisión de los Servicios y unidades de la ACFN.
- Las tareas comprendidas actualmente en los Encargos abarcan áreas y materias estratégicas de la ACFN y del propio Gobierno de Navarra, tales como informática, hacienda, salud, medioambiente etc...cuyo diseño, dirección y ejecución material o desarrollo, por su condición de estratégicas y extremadamente sensibles, parece lógico debieran de permanecer dentro del "anillo" del sector público, en sus diferentes modalidades ACFN, entes instrumentales, etc..., cada uno evidentemente ejerciendo su rol correspondiente.
- En este sentido y como ya se ha mencionado, Tracasa Instrumental recibe encargos de desarrollo de sistemas informáticos que son estratégicos para el Gobierno de Navarra y en los que el conocimiento funcional y de negocio es un factor crítico, además, profundizándose en el mismo en el desarrollo de los propios proyectos. A nuestro juicio, esto es totalmente coherente con el hecho de que Tracasa Instrumental reciba fundamentalmente encargos anuales recurrentes que financian equipos estables dedicados al mantenimiento y evolución de productos y sistemas informáticos clave (Hacienda, EXTR@, Justicia, Policía, SOS, SAP...).
- Tracasa, como en ente instrumental de la ACFN, se ha especializado en tareas de "ejecución material" de los desarrollos informáticos, tareas de elevada complejidad técnica y organizativa y que, en consecuencia, es lógico que sean realizadas en una empresa especializada como es Tracasa Instrumental bajo la dirección, gestión y supervisión de la ACFN y del Gobierno de Navarra.
- Este modelo de gestión ha permitido y permite, que el know-how sobre estas materias estratégicas permanezca dentro de la esfera de la ACFN y del Gobierno de Navarra, bajo su dirección, gestión y su supervisión, por lo que a nuestro juicio en modo alguno puede entenderse que esto pueda suponer riesgo alguno de descapitalización o pérdida del conocimiento por parte del Gobierno de Navarra, más bien todo lo contrario, dado que dicho conocimiento se ve enriquecido por las diferentes sinergias y experiencias que en el confluyen.
- En todo caso, y dicho todo lo anterior esta opinión de Tracasa Instrumental no contradice las conclusiones del informe de la Cámara de Comptos de junio de 2016, dado que a nuestro juicio el incremento de las necesidades del Gobierno de Navarra relacionadas con la informática, sí que podrían requerir también de un incremento del personal de dirección, gestión y supervisión en la propia ACFN.

Sarriguren, 25 de junio de 2020.



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

Agradecemos a la Sociedad Tracasa Instrumental S.L., las alegaciones que nos han presentado. Estas alegaciones se incorporan al informe provisional y se eleva éste a definitivo al considerar que constituyen una explicación de la fiscalización realizada y no alteran su contenido, si bien señalamos los siguientes aspectos:

1) Respecto a la “alegación primera, cuarta, quinta, sexta y octava” señalamos que reiteramos nuestras conclusiones y nuestras recomendaciones al respecto.

2) En cuanto a la “alegación tercera”, además de reafirmarnos en nuestras conclusiones y recomendaciones, señalamos que extraña la afirmación de que todas las facturas disponían de la identificación del encargo al que se referían, dado que esta Cámara tuvo que solicitar esta información en algunos casos a la sociedad auditada, constando en nuestros papeles de trabajo tanto la solicitud como la contestación correspondiente. Asimismo, extraña la afirmación referida a que la información para elaborar las facturas la recopila cada jefe de proyecto directamente de Navision; este puede ser un primer paso llevado a cabo, pero posteriormente, tal y como ha quedado patente en nuestro informe, el número de horas facturadas difiere significativamente de la cantidad imputada en dicha aplicación.

Pamplona, 25 de junio de 2020

La presidenta, Asunción Olaechea Estanga

