

BOLETIN OFICIAL
DEL
PARLAMENTO DE NAVARRA

III Legislatura

Pamplona, 11 de octubre de 1993

NUM. 38

S U M A R I O

SERIE G:

Comunicaciones, Convocatorias y Avisos:

- Informe de fiscalización sobre la construcción de la Universidad Pública de Navarra, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 2).
- Informe de fiscalización del programa «Mejora de las condiciones de escolarización en todos los niveles de enseñanza» del Departamento de Educación y Cultura -ejercicio 1992-, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 16).

**Serie G:
COMUNICACIONES, CONVOCATORIAS Y AVISOS**

Informe de fiscalización sobre la construcción de la Universidad Pública de Navarra, emitido por la Cámara de Comptos

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 4 de octubre de 1993, acordó ordenar la publicación del Informe de fiscalización sobre la construcción de la Universidad Pública de Navarra, emitido por la Cámara de Comptos.

Pamplona, 5 de octubre de 1993

El Presidente: Javier Otano Cid

Informe de fiscalización sobre la construcción de la Universidad Pública de Navarra, emitido por la Cámara de Comptos

INDICE

- I. Introducción.
- II. Antecedentes.
- III. Objetivo. Alcance y limitaciones.
- IV. Cuadros generales y plano.
- V. Conclusiones y recomendaciones.
 - V.A. De carácter general.
 - V.B. De carácter económico.
 - V.C. De carácter legal.
 - V.C1. Respecto al proyecto
 - V.C2. Respecto al expediente de construcción «Biblioteca y Departamentos».
- VI. Anexos.
 - VI.1. Alegaciones presentadas por la Dirección General de Educación.
 - VI.2. Contestación de la Cámara de Comptos.

I. INTRODUCCIÓN.

La gestión de la construcción de los edificios de la Universidad Pública de Navarra (UPNA) está encomendada a la Sección de Obras y

Equipamiento del Servicio de Planificación e Inversiones del Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra.

Por ello, se integra en el programa denominado «Mejora de las Condiciones de Escolarización en todos los niveles de enseñanza».

Al realizar la fiscalización de este programa en el año 1992, hemos efectuado un trabajo específico sobre esta obra que, lógicamente, no se refiere a un único ejercicio presupuestario.

Por este motivo, el presente informe, completa el realizado sobre el citado Programa del Departamento de Educación y Cultura.

II. ANTECEDENTES.

Efectuamos a continuación un breve comentario sobre aquellos aspectos, a nuestro juicio, más importantes para conocer la problemática general de la construcción de esta Universidad.

Estos comentarios los agrupamos en tres apartados, los que hacen referencia a la creación de la UPNA, los que se refieren a la elaboración del proyecto y la construcción y aquellos otros de carácter general que han influido en todo el proceso.

1) CREACIÓN DE LA UPNA

Los antecedentes de la UPNA se remontan a resoluciones del Parlamento de Navarra de noviembre de 1981 y junio de 1982 instando a la Diputación Foral de Navarra a la realización de estudios sobre las posibilidades de ampliación de las enseñanzas de rango universitario.

En 1985, el Departamento de Educación elabora el estudio memoria «Proyecto de creación de la Universidad Pública».

En febrero de 1987, el Consejo de Universidad emite informe en sentido favorable sobre la creación de la Universidad. Ésta se crea por la Ley Foral 8/1987 de 21 de abril.

En el proceso de implantación definitiva de la UPNA está, actualmente, pendiente:

– La elección del claustro constituyente (elegido en el tiempo de realización de esta fiscalización).

– La posterior elección del Rector, no por el Gobierno de Navarra, sino por sus electores naturales.

– La elaboración del proyecto de ley del Consejo Social.

– La elaboración y aprobación de los estatutos definitivos.

El inicio de las actividades académicas se produjo el curso 1989-90.

2) ELABORACION DEL PROYECTO Y FASES DE LA CONSTRUCCION.

a) Tras el análisis de diversas alternativas, se optó por ubicar la UPNA en el Plan Sur de Pamplona, para lo que el Gobierno de Navarra adquirió, en 1988, 238.650 m² de terreno propiedad del Ayuntamiento. Posteriormente, se han iniciado los trámites para la adquisición de otros 632.878 m² de propiedad privada, cuyo coste no es posible cuantificar ya que, si no hay acuerdos, será el jurado de expropiación o, en su caso, los tribunales quienes establezcan el precio.

El Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal fue aprobado provisionalmente el 7-5-90 y definitivamente el 29-8-90.

En septiembre de 1988, se adjudicó directamente a Don Francisco Javier Sáenz de Oiza el proyecto de la UPNA.

El proyecto de las obras de la Escuela Universitaria de Ciencias de la Salud, que no se encuentra en el campus, fue adjudicado a Don Santiago Díez de Rada.

b) El Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), aprobado en septiembre de 1988, para la redacción del proyecto de la UPNA recoge, básicamente, los datos de estudios realizados en 1984, que podemos resumir en:

– m ² de aulas construídas	13.425
m ² resto de construcciones	72.256
Total	85.681
– presupuesto total	4.912 millones

Estos datos son recogidos en el P.P.T. con carácter orientativo para la realización del proyecto.

c) El denominado proyecto básico, que puede considerarse como anteproyecto, es de abril de

1989 y presenta unos datos más actualizados que podemos resumir en:

– m ² de aulas	23.636
m ² resto de construcciones	74.706
Total	98.342
– presupuesto total	7.823 millones

Este proyecto preveía la realización de las siguientes obras:

- Urbanización.
- Aulario.
- Biblioteca.
- Departamentos.(4)
- Laboratorio agrícola.
- Talleres de mantenimiento.
- Central instalaciones.
- Talleres escuelas.
- Rectorado.
- Paraninfo.
- Centro de cálculo.
- Gestión y administración.
- Comedores.

d) Aunque el encargo era único, no se ha entregado un solo proyecto general, sino que a lo largo del tiempo se han ido entregando los proyectos correspondientes a los diversos edificios, que han sido aprobados y adjudicados de forma diferenciada.

El presupuesto total de ejecución por contrata de los diferentes proyectos ascendió a 9.198 millones, con una superficie de 101.000 m².

Las adjudicaciones de las obras se han agrupado de la siguiente manera:

- Movimiento de tierras.
- Aulario.
- Taller mantenimiento y central instalaciones.
- Biblioteca y departamentos.
- Taller escuelas y rectorado.

El laboratorio agrícola fue desechado por considerarse innecesario, no habiéndose adjudicado los edificios correspondientes a:

- Paraninfo.
- Centro de cálculo.
- Gestión y administración.
- Comedores.

actualmente, está en debate su construcción o paralización y empleo alternativo del edificio de «EL SARIO».

e) Todas las adjudicaciones de las diferentes obras lo fueron por concurso.

En el cuadro siguiente puede verse, esquemáticamente, la situación de las diferentes partes de la obra:

**SITUACIÓN DE LOS DIFERENTES EXPEDIENTES DE LA CONSTRUCCIÓN
DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA DE NAVARRA**

Obra	Fecha Aprobac. Proyecto	Fecha Aadjudic.	Adjudicatario	Fecha Recep. Provisional	Fecha Recep. Definitiva	Observaciones
Movimiento tierras	30-06-89	25-08-89	AGROMAN	04-05-90	21-11-91	
(1) Taller mantenimiento y Central instalación	21-02-90	16-03-90	CUBIERTAS Y MZDV	12-12-90 21-11-91	02-01-92 (2)	Taller de mantenimiento Central de Instalaciones
Aulario	14-09-89	10-11-89	ATESE (SANCO-ECEOLAZA)	27-05-91	(2)	
Taller Escuelas y Rectorado	26-07-91	24-09-91	UNISADAR (HUARTE-AGROMAN)	26-03-93 parcial		La recepción es sólo del edificio del Rectorado.(3)
Biblioteca y Departamentos	11-04-90	02-07-90	UNISADAR (HUARTE y AGROMAN)	21-11-91 parcial 06-05-92 parcial 10-09-92 parcial	(2)	Departamento II Departamento I Departamentos III y IV pendiente de terminar la biblioteca.
Escuela de Salud	08-02-91	09-05-91	ATESE (SANCO-ECEOLAZA)	05-10-92		

(1) Se recoge sólo la edificación. Las instalaciones se adjudicaron con la biblioteca y departamentos, por lo que hay dos recepciones provisionales.

(2) No se ha realizado la recepción definitiva en estas obras por existir deficiencias pendientes de corrección. La recepción definitiva del aulario se ha realizado en el período de redacción del presente informe.

(3) La recepción provisional de los talleres se ha realizado en el período de redacción del presente informe.

3) OTROS ASPECTOS DE CARÁCTER GENERAL.

Hay varios aspectos que han incidido de forma notoria en todo el proceso de creación y construcción de la UPNA:

a) El nacimiento de la Universidad con varias carreras a la vez y, por lo tanto, con unas necesidades inmediatas ha obligado a realizar una construcción prácticamente simultánea de una serie de edificios, al mismo tiempo que se iba contratando el personal docente y se constituía la propia Universidad.

Esto ha provocado cambios en los criterios y modificaciones de las previsiones iniciales que han influido en la construcción.

b) La actividad docente se adelantó un curso, lo que provocó una mayor urgencia en la realización de las obras.

c) Los cambios producidos durante el proceso de construcción tanto en el Gobierno de Navarra como en los equipos directivos de la UPNA.

En 1988 se nombra el Presidente de la Comisión Gestora, que en julio de 1991 es confirmado como Rector provisional y permanece en el cargo hasta octubre de 1991.

En esta fecha es sustituido por un nuevo Rector que permanece hasta el mes de mayo de 1992, en que es nombrado el actual Rector de la UPNA.

Aunque la construcción de la UPNA la ha dirigido y gestionado el Gobierno de Navarra, las decisiones se tomaban con la audiencia de los órganos universitarios, por lo que, como es lógico, estos cambios en los equipos directivos influyen en la toma de decisiones.

III. OBJETIVO. ALCANCE Y LIMITACIONES.

De conformidad con la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos, y la Ley Foral 13/1986, de Contratos, hemos procedido a realizar la fiscalización de la construcción de la Universidad Pública de Navarra con los siguientes objetivos:

– Determinar el coste que para el Gobierno de Navarra supone esta obra, comprobando los pagos satisfechos hasta el 31-12-92 y estimando, si es posible, lo pendiente de ejecutar.

– Verificar el cumplimiento de la normativa vigente, especialmente la Ley Foral de Contratos, en la tramitación y ejecución de la obra.

Para ello, hemos revisado:

– los diferentes documentos justificativos de los gastos derivados de la obra.

– los expedientes que hemos considerado más significativos:

a) el de contratación del proyecto, básico para la posterior ejecución de la obra.

b) el de contratación de las obras de construcción de «Biblioteca y Departamentos» que es el expediente más importante tanto por el número de edificios construidos como por el importe de la adjudicación.

Nuestro trabajo se ha visto limitado por las siguientes circunstancias:

a) La documentación de los expedientes se encuentra dispersa entre diferentes unidades, lo que nos ha obligado a un mayor esfuerzo para la realización del trabajo, y no nos garantiza que hayamos accedido a su totalidad.

b) Al tratarse de una obra en construcción no podemos dar una opinión sobre el coste total, refiriéndonos por tanto a la fecha de corte -31-12-92-, aunque dado el desarrollo de la obra se efectúe una estimación de lo pendiente.

c) Al no disponer de personal especializado no podemos opinar sobre determinados aspectos técnicos (diseño, calidad, materiales, etc.).

El trabajo de campo se realizó entre los meses de febrero y mayo de 1993.

Agradecemos al personal del Departamento de Educación del Gobierno de Navarra por la colaboración prestada en el desarrollo de este trabajo.

IV.- CUADROS GENERALES Y PLANO.

Presentamos a continuación dos cuadros en los que puede verse:

– El gasto realizado por los diferentes conceptos que inciden en la construcción de la UPNA hasta el 31-12-92 y una estimación de lo pendiente, para terminar las obras ya iniciadas.

– La evolución de la superficie edificable prevista y los presupuestos en las diferentes fases del Proyecto y su ejecución final.

Se incluye también un plano general en el que puede verse la distribución de los diferentes edificios en el campus universitario.

Cuadro 1

Incluye el Presupuesto de ejecución por contrata recogido en el Proyecto, el importe de la adjudicación, las modificaciones y ejecución hasta el 31-12-92 de los diferentes contratos en que se ha subdividido la construcción de la UPNA. Se añaden, además, el importe de los honorarios profesionales pagados a esta fecha, así como la adquisición de los terrenos y el equipamiento realizado con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra.

También se han incluido las obras de la Escuela de la Salud, no prevista en el proyecto inicial y construida fuera del campus, así como las reparaciones efectuadas en el edificio del SARIO con motivo del inicio de las clases.

**RESUMEN ECONOMICO A 31-12-92 DE LOS DIFERENTES EXPEDIENTES
DE CONSTRUCCION DE LA UPNA**

(Importes en millones)

	Prespto. Proyecto	Adjudicación	(Baja)-Alza	Modificaciones	% s/adjudic.	Adjud.+Modif.	Pagado a 31-12-92
Movimiento Tierras	250,1	265,4	6,12	48,4	18,24	313,8	313
Aulario	1.634,1	1.634,1	0,00	294,4	18,02	1.928,5	1.988
Talleres y Rectorado	819,5	792,9	(3,25)	49,7	6,27	842,6	750
Tall. Mant. y Cent. Inst.	156,2	151,6	(2,94)	0,0	0,00	151,6	163 (1)
Biblioteca y Depart.	4.545,3	4.427,1	(2,60)	1.314,3	29,69	5.741,4	5.118
Obras complementarias	93,5	90,2	(3,53)	0,0	0,00	90,2	71
Total obra campus	7.498,7	7.361,3	(1,83)	1.706,8	23,19	9.068,1	8.403
Honorarios campus							457 (2)
Otros honorarios							65
Terrenos							1.600 (3)
Escuela de salud	908,0	843,3	(7,35)	17,8	2,11	861,1	870
Reformas del Sario	111,1	109,6	(1,35)	11,6	10,58	121,2	125
Equipamiento							525
Total	8.517,8	8.314,2	(2,39)	1.736,2	20,88	10.050,4	12.045

(1) Incluye sólo la edificación.

(2) El importe de honorarios depende del total de la obra.

(3) No incluimos los nuevos terrenos a adquirir para completar el campus.

Cuadro 2

En este cuadro puede verse la evolución entre los proyectos aprobados y la ejecución a 31-12-92, para lo que indicamos para cada edificio los metros previstos y construidos y el importe de ejecución material previsto y el ejecutado. En el caso de lo pagado a 31-12-92 se añade la columna de ejecución total.

Para pasar del importe de ejecución material al total es necesario tener en cuenta el porcentaje de gastos generales y beneficio industrial y la baja en la subasta y añadir el importe del IVA.

Se incluye un mayor desglose, para las obras del campus, que en el cuadro anterior coincidiendo en ambas las columnas de ejecutado a 31-12-92.

Para poder analizar la evolución de la obra, señalamos que, según el informe previo, la obra tendrá una superficie de 85.681 m² y un presupuesto de ejecución total de 4.912 millones, y que, según el proyecto básico, estas cifras ascienden a 98.342 metros cuadrados y 7.823 millones de pesetas.

EDIFICIOS DE LA OBRA DEL CAMPUS: COMPARACIÓN ENTRE PROYECTO Y EJECUCIÓN

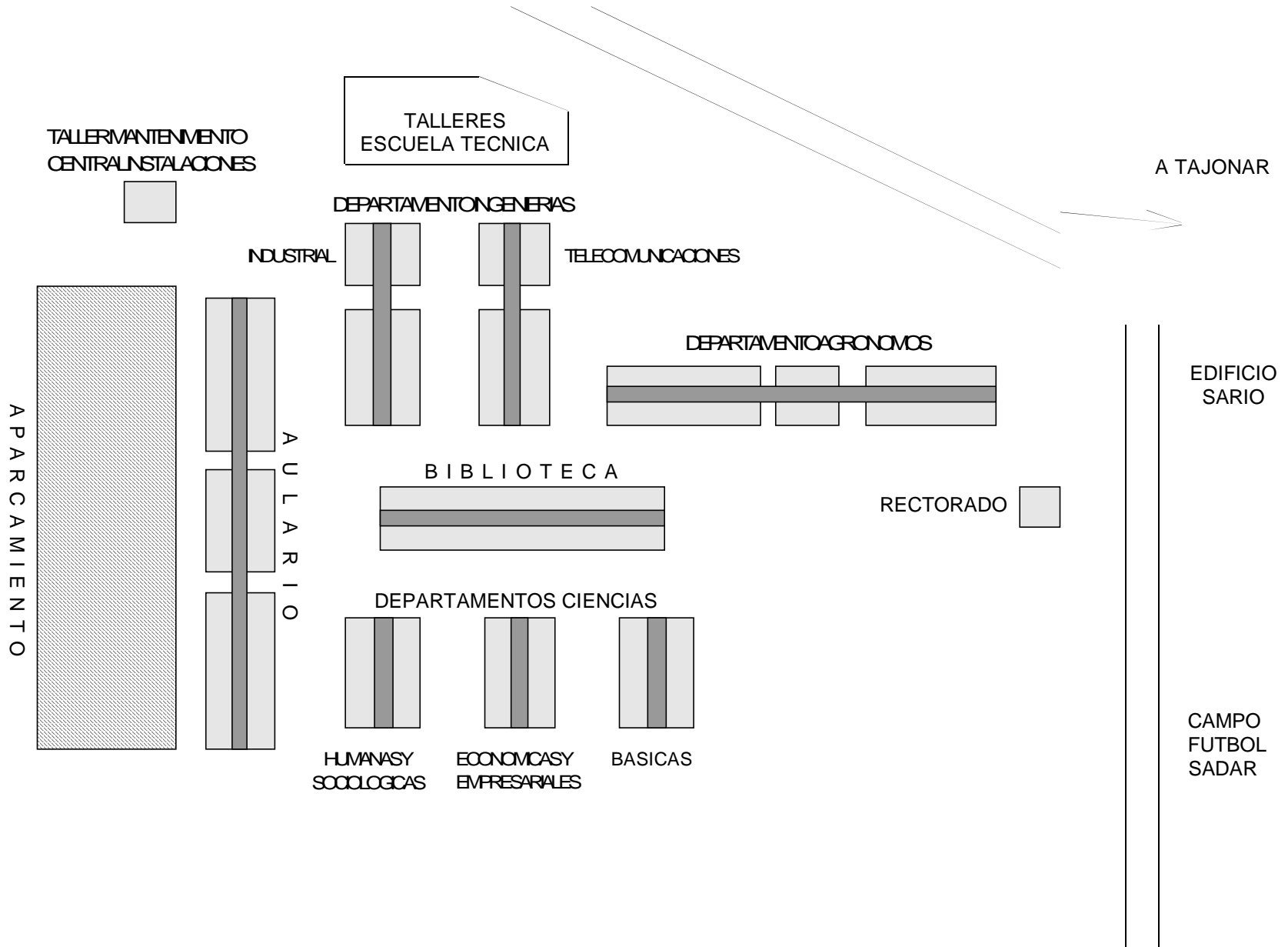
(Importes en millones)

	Proyecto Obra		Ejecución a 31-12-92			
	m ²	Presupuesto ejecución material	m ²	Importe ejecución material	Importe ejecución total	
Urbanización						
Movimiento tierras		192		227	313	
Aulario	26.916	1.258	26.916	1.498	1.988	
Biblioteca	10.431	711	15.500	507	642	*
Urbanización		632		588	744	(1) *
Depart. I Agrónomos	7.930	403	13.527	869		
Laboratorio Agricultura	2.000	294	0	0		
Depart.II Telec. e Ind.	15.917	788	15.917	909	3.555	5.118
Depart. III Económicas	10.652	574	10.652	681		
Depart. IV Básicas	5.430	279	5.430	350		
Ajustes (IVA, Rev.prec...)					46	
Central instalación	0	70	0	104	131	
Talleres mantenimiento	882	81	882	92		
Urbanización		37		37	163	(1) *
Talleres Escuelas	5.367	361	5.367	283		
Rectorado	3.726	258	3.726	285	750	(1) *
Obras complementarias					71	
Subtotal obra no iniciada	11.858	1.083	0			
Total	101.109	7.021	97.917	6.430	8.403	
Total ejecución contrata		9.122				
Seg. Hig. (no incluida)		76				
Total Ejecución	101.109	9.198	97.917		8.403	

* Obra sin terminar

(1) En estas contrataciones se ha realizado obra de urbanización.

Incluimos a continuación un plano esquemático de los diferentes edificios de la UPNA y su situación.



V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Presentamos, a continuación, las conclusiones que se derivan del trabajo realizado por esta Cámara de Comptos y las recomendaciones consiguientes:

A) DE CARÁCTER GENERAL.

1- Como se ha señalado en los antecedentes, las obras de la UPNA han estado influidas por la necesidad de construir simultáneamente un conjunto de edificios, el anticipo en el inicio de las actividades docentes y los cambios en los criterios y modificaciones de las previsiones iniciales, de los que como casos más significativos, señalamos:

– no construir el laboratorio agrícola y ampliar el Departamento de ingenieros agrónomos.

– efectuar un nuevo contrato para reformar el proyecto de la biblioteca, con un incremento de aproximadamente 5000 m² construidos.

– dejar en suspenso la construcción de los edificios correspondientes a comedores, centro de cálculo, paraninfo y gestión y administración.

2- La Aprobación del Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal (PSIS) es posterior a la aprobación de los proyectos técnicos y al inicio de las obras de la UPNA.

Ello implica una ilógica tramitación de los expedientes, puesto que los PSIS tienen por objeto regular la implantación de grandes obras en el territorio, determinando su procedencia o no en el espacio, y, por tanto, su aprobación ha de ser previa a la de los proyectos de obra que fijan las condiciones técnicas de su ejecución.

Recomendamos la aprobación del Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal como trámite previo a la construcción de las edificaciones que puedan afectar al desarrollo urbano.

3- Si bien se encargó un único proyecto, su entrega no se ha realizado de una sola vez, sino en fases sucesivas. Asimismo, se han efectuado varias adjudicaciones de obra, agrupando partes de diferentes proyectos. Así, por ejemplo, no se ha ejecutado un proyecto de urbanización, sino que en diferentes obras se han incluido partes de la urbanización. En este mismo sentido, la obra Taller de Mantenimiento y Central de Instalaciones se ha realizado en dos contrataciones; la construcción del edificio, por un lado, y, por otro, la adquisición de las instalaciones, que se incluye en la obra de «Biblioteca y Departamentos».

4- Aunque hay edificios terminados que han sido recibidos, provisional o definitivamente, y entregados al servicio público, la obra no está terminada en su totalidad.

Recomendamos, en la medida que sea posible, definir y concretar totalmente las necesidades con anterioridad al inicio de las obras.

B) DE CARÁCTER ECONÓMICO.

5- Al no estar terminadas las obras no puede establecerse su coste total. Por ello, presentamos los pagos realizados hasta 31-12-92, no sólo por las obras realizadas en el campus, sino también por otras obras o gastos que sin pertenecer al campus afectan a la Universidad.

Pagos a 31-12-92	en millones
- obras campus	8.403
- honorarios	522
- terrenos	1.600
- Escuela de salud	870
- reformas Sario	125
- Equipamiento	525
Total	12.045

estimándose lo pendiente de terminar en aproximadamente 1.000 millones, sin incluir, las obras de urbanización pendientes

Igualmente hay que señalar que la UPNA, con cargo a sus presupuestos ha efectuado gastos en concepto de equipamiento.

Para hablar de coste total, debe tenerse presente que la Universidad es un proyecto vivo y en crecimiento. Así, y a corto o medio plazo, habrá que ver si se construyen los edificios actualmente en duda, habrá que considerar los nuevos terrenos del «Campus» en proceso de expropiación, y nuevas construcciones como residencias, instalaciones deportivas etc...

Para valorar correctamente el coste de las obras del campus (8.403 millones más 456 de concepto de honorarios más lo pendiente que puede estimarse en 1.000 millones), debe tenerse presente que no todos los edificios se han construido y que en otros de los previstos se han ampliado los metros construidos, como puede verse en el cuadro siguiente:

Edificios previstos según Proy. aprobado		Edificios construidos según proyecto		Edif. construidos según Ejec. pagos a 31-12-92	
M ²	Importe	M ²	Importe	M ²	Importe
101.109	9.198	89.251	7.798	97.917	8.403

6- La forma en que se ha realizado la obra (cambios de definición, edificios no construidos, etc.) hace difícil obtener conclusiones parciales sobre aspectos económicos, que por lo tanto deben contemplarse globalmente.

7- Respecto a las obras del campus, existe una considerable variación de los presupuestos conforme se van concretando los diferentes proyectos, pasando de los 4.900 millones del informe previo, a los 7.900 del proyecto básico y los 9.200 millones en el proyecto definitivo. Debe tenerse presente que en esos años se ha producido en nuestro país un notable incremento de actividad del sector de la construcción.

8- No consta la existencia de replanteo de los proyectos ni documentación en que conste la supervisión realizada; sin embargo, el personal del Servicio de Planificación e Inversiones ha efectuado un seguimiento y control de los proyectos y de la obra, como lo demuestra:

a) Los cambios realizados en los proyectos, previamente a su aprobación, con el objeto de lograr una mayor definición y adecuación a los planes iniciales y de que las obras del campus no sobrepasaran un importe aproximado de 10.000 millones.

En el caso de la biblioteca, el proyecto fue aprobado definitivamente el 11-4-90, tras haberse realizado tres entregas del mismo, que fueron rechazadas por no estar completo o no ajustarse a los requisitos acordados anteriormente.

No obstante lo anterior y como ya hemos comentado, debemos señalar que al ser nombrado por la UPNA el responsable de la biblioteca después de que el proyecto fuera inicialmente aprobado, fue nuevamente adjudicado por Resolución 1.082/1991, de 11 de septiembre, por la denuncia de la Universidad de falta de funcionalidad, la necesidad de redistribución de espacios, etc..

Como principal innovación hay que destacar el incremento de la superficie construida en aproximadamente 5000 metros cuadrados.

Queremos indicar, asimismo, que existe una reclamación de la empresa adjudicataria de fecha 26-1-93 solicitando una indemnización de 60 millones por el perjuicio causado durante el tiempo que estuvo parada la obra de la biblioteca.

Recomendamos realizar el acta de replanteo, que no debe confundirse con la de comprobación del replanteo y dejar constancia documental de la supervisión realizada.

b) El importe neto de las modificaciones aprobadas que no ha sobrepasado en ningún expe-

diente el 20 por ciento, excepto en el de «Biblioteca y Departamentos» que alcanza el 30 por ciento.

Debe señalarse que en esta última obra

– se incluyen modificaciones que afectaban a otros proyectos (no construcción del laboratorio, parte de la jardinería, etc.)

– la obra está todavía sin terminar

motivos por los que no es posible, actualmente, estimar el importe real de estas modificaciones.

No hemos podido valorar el importe de las modificaciones que han supuesto cambios en las soluciones constructivas disminuyendo los costes y se han utilizado para compensar otros cambios en sentido contrario, sin tener por tanto, repercusiones presupuestarias.

9- Las adjudicaciones se han realizado con una baja que, en general, oscila alrededor del 3 por ciento; si bien el aulario no tuvo baja, la escuela de salud tuvo la mayor, el 7,35 por ciento, y el movimiento de tierras fue adjudicado con un alza del 6,12 por ciento.

C) DE CARÁCTER LEGAL.

C.1 Respecto al proyecto.

10- La adjudicación directa del proyecto se justifica en el supuesto contemplado en el art. 42.1 de la Ley Foral de Contratos «..en que no sea posible promover la concurrencia en la oferta o en que, por circunstancias excepcionales, no convenga promoverla», señalándose en el informe técnico que es «una obra muy compleja y difícilísima de proyectar en la que la creatividad del arquitecto es y debe ser un punto de partida importante para llegar a una correcta definición del mencionado proyecto».

Como ya indicamos en el informe sobre las Cuentas Generales del año 1989, a nuestro juicio, no están suficientemente justificados los motivos para no promover la concurrencia.

Los acontecimientos posteriores, retraso en la entrega de los proyectos y encarecimiento del 20 por ciento por la necesidad de colaborar con un equipo multidisciplinar, avalan nuestra opinión.

Esta opinión fue objeto de una alegación por parte del Gobierno de Navarra en el citado informe en la que, entre otras razones, indica que el adjudicatario había sido nombrado mejor arquitecto español del momento y que el precio se abona de acuerdo con las tarifas oficiales vigentes, lo que no permite realizar ofertas económicas diferentes.

11- La adjudicación de la redacción del proyecto se aprueba en septiembre de 1988 y el contrato se firma en octubre. Sin embargo, hay documentación en el expediente que permite afirmar que en el mes de junio se habían firmado por el arquitecto ejemplares del contrato para la redacción del proyecto de la UPNA, lo que nos indica que el contrato pudo haber tenido lugar con anterioridad a su adjudicación formal.

12- Este tipo de trabajos están regulados de dos maneras diferentes: la de los contratos de asistencia técnica y la del Real Decreto 1465/1985, de 17 de julio, que regula los contratos para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales, cuyas principales diferencias son que en este último, que ha sido el aplicado, no es exigible:

- La clasificación del contratista y la comprobación de que el adjudicatario disponga de una organización con elementos personales y materiales suficientes que garantice la correcta ejecución del proyecto.

- La fianza definitiva, quedando al criterio de la Administración exigir o no su consignación.

Recomendamos, valorar los medios del adjudicatario y exigir la constitución de la fianza en función de la importancia del contrato.

13- El contrato ha sufrido dos modificaciones:

a) la primera de 35 millones de incremento, el 20 por ciento, que se justifica en acontecimientos posteriores a la firma del contrato, como:

- «- Necesidad de confección de un Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal.

- Modificaciones del plan de necesidades.
- Previsión del inicio de las actividades.

y la magnitud e importancia de la obra que obliga a contar con un equipo multidisciplinar, por lo que con el arquitecto colabora la empresa «Técnica y Proyectos S.A.» (TYPESA), por la cual las tarifas se incrementan en ese 20 por ciento».

Esta variación, aprobada por el órgano de contratación, no se plasma formalmente en una modificación del contrato, sino que se sustituye el anterior contrato por otro que, ilógicamente, mantiene la fecha del primero.

b) la segunda, por 253 millones para ajustar los honorarios en función del importe real de la obra.

En este caso, al fijar el importe máximo, no se tuvo en cuenta que, en septiembre de 1991, se firmó una resolución por el Director General del

Departamento autorizando un gasto complementario de hasta 30 millones para la redacción del proyecto reformado de la biblioteca.

Por tanto, no queda claro si el total autorizado es 462,9 millones o 492,9 millones.

Recomendamos formalizar adecuadamente las modificaciones de los contratos.

14- Según el contrato, la entrega del proyecto debería realizarse el 1 de abril de 1989. De la documentación del expediente se desprende la voluntad de ampliar este plazo, aunque formalmente no se recoja esta prórroga en las modificaciones aprobadas, incumpliendo la normativa vigente.

Puede afirmarse que ha habido retraso en la entrega de los proyectos, aunque:

- no se ha realizado una entrega única del proyecto
- no constan las actas de recepción
- es difícil, por las modificaciones sufridas, establecer la fecha exacta de entrega.

Recomendamos aprobar expresamente las modificaciones de los plazos de entrega de los proyectos, y confeccionar las correspondientes actas de recepción y, ante los retrasos, manifestarse expresamente sobre la procedencia de las sanciones previstas en el Pliego de Cláusulas Administrativas.

15- De la revisión de las minutas pagadas, se observa que no siempre se ha utilizado el mismo criterio para el cálculo y se han detectado errores en algunas de las liquidaciones. Según nos indican, al tener la consideración de pagos a cuenta y no estar la obra terminada, se realizará el ajuste en las liquidaciones pendientes.

A partir de la colaboración de TYPESA, las minutas se incrementan en un 20 por ciento. Aunque no hay constancia escrita, nos indican que a partir de septiembre de 1992 esta empresa ha dejado de prestar su colaboración; sin embargo, las minutas se siguen abonando con el incremento del 20 por ciento.

Recomendamos regularizar los pagos realizados y pronunciarse sobre la procedencia del pago de las minutas incrementado en un 20 por ciento desde el momento en que TYPESA dejó de colaborar.

16- En la documentación revisada se ha observado la existencia de varias cartas con quejas y advertencias de sanción motivadas por el retraso y otras circunstancias (falta de definición,

desviaciones presupuestarias etc...), que no han dado lugar a apertura de expediente.

C.2- Respecto al Expediente de construcción «Biblioteca y Departamentos».

17- Como en el resto de las obras de la UPNA, la documentación del expediente de la obra está diseminada en varios lugares: en el expediente propiamente dicho, anexa a los originales de las diferentes Órdenes Forales y resoluciones, en el archivo de contratos, y entre los papeles de trabajo de la Sección de Obras al ser utilizados por estar la obra en construcción.

Recomendamos confeccionar un expediente completo de cada obra, con independencia de que copias de la documentación se archiven en diferentes unidades o archivos.

18- La adjudicación de la obra se efectuó por concurso a favor de la UTE UNISADAR (Huarte y Agromán), por un importe de 4.427 millones, con una baja del 2,6 por ciento.

En el pliego se señalan los criterios a valorar, aunque no su ponderación, que se establece en el informe propuesta del Director del Servicio y es posterior a la apertura de los sobres.

En el expediente no consta la documentación relativa a alguno de los criterios a valorar como la conformidad de las empresas colaboradoras o la relación detallada del personal con indicación de su titulación, curriculum y experiencia.

En las adjudicaciones se han seguido criterios razonablemente homogéneos; sin embargo, es evidente que esta forma de realizar las adjudicaciones, que es práctica habitual en la Administración, no favorece la imagen de transparencia y ecuanimidad que debe guiar la actividad pública.

Asimismo, debe resaltarse la dificultad para valorar de manera objetiva aspectos de carácter cualitativo como capacidad y experiencia, maquinaria o interés empresarial en la zona.

Recomendamos:

** favorecer la transparencia en las adjudicaciones, señalando, en lo posible, la ponderación de los criterios de adjudicación en los pliegos o, en todo caso, con anterioridad a la apertura de las proposiciones.*

** Analizar la conveniencia de mantener entre los criterios a considerar aspectos de carácter cualitativo en cuya valoración es muy difícil excluir la subjetividad.*

19- La Administración no ha realizado el control ni dado su autorización a las empresas subcontratistas, como exige la legislación vigente.

Entre la documentación hay una lista de posibles subcontratistas, sin que conste expresamente su aceptación y una carta del adjudicatario de fecha 26-11-90 en la que se señalan diecisiete empresas que van a participar en la obra, indicando que si en quince días no se recibe contestación se entenderá aceptada dicha propuesta.

A petición de esta Cámara se solicitó a la empresa la relación de empresas subcontratadas. Según esta respuesta, que no podemos contrastar, el volumen total subcontratado asciende al 20 por ciento, existiendo empresas que no estaban citadas en las listas anteriores.

Recomendamos establecer el control exigido en la normativa vigente sobre las subcontrataciones.

20- Las modificaciones aprobadas a 31-12-92 ascienden a 1.314 millones. En 1993 se aprueba una Resolución incrementando el gasto en 53,6 millones para ajustar el importe al nuevo tipo impositivo del IVA.

El total de las modificaciones aprobadas están motivadas por:

- indefinición de las necesidades iniciales de la UPNA	52%
- deficiencias del proyecto	36%
- realizar obras complementarias	7%
- otros conceptos (mejoras técnicas..)	5%
	<hr/> 100%

Dentro de estas modificaciones, hay unas que suponen un incremento en el coste de esta obra, pero no en el general de la UPNA, ya que sustituyen a obras que se tenía previsto realizar en el proyecto básico. El importe de estas modificaciones, valoradas a precio de ejecución, asciende aproximadamente a 490 millones de pesetas.

Como venimos recomendando en los últimos informes de esta Cámara de Comptos, *si los proyectos adolecen de deficiencias, el Gobierno debería adoptar las medidas investigadoras y correctoras previstas en la legislación vigente.*

Asimismo, podría plantearse la aprobación de nuevas medidas legislativas similares a las contenidas en la Ley 31/90 de 27 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado, tendentes a garantizar la correcta elaboración de los Proyectos.

21- En el plan de trabajos estaba previsto el inicio el 2 de julio de 1990, fecha de la Orden Foral de adjudicación por lo que no pudo empezarse en esa fecha. El inicio real fue el 26-9-90. El plazo previsto era de 20 meses.

En la primera modificación se aprueba un incremento de plazo de 2,5 meses y en el informe técnico de la tercera se estima necesario un incremento de 12,5 meses, hasta septiembre de 1993, pero no es expresamente aprobado.

Respecto de los plazos parciales es difícil establecer conclusiones ya que en las modificaciones no se concreta expresamente nada acerca de ellos y no consta la fecha exacta de entrega. No obstante, hemos encontrado alguna carta haciendo mención a retrasos en los plazos parciales.

Recomendamos que las modificaciones aprueben el incremento de los plazos y no sólo el de los importes.

22- Se han realizado tres recepciones provisionales, la primera con fecha 21-11-91 para el Departamento II (ingenieros industriales y telecomunicaciones) y la Central de instalaciones; la segunda de fecha 6-5-92 para el Departamento I (ingenieros agrónomos) y la tercera con fecha 10-9-92 para los Departamentos III y IV (Ciencias humanas y económicas).

No se ha realizado la recepción definitiva correspondiente a la primera recepción provisional por el deficiente funcionamiento de la central de instalaciones.

A este respecto, según se nos indica en el Departamento de Educación, debe señalarse que, en 1993 sin su conocimiento, la UPNA ha sustituido el sistema telefónico instalado por otro, cuando todavía estaba sin realizar la recepción definitiva de la Central de Instalaciones de la que el sistema telefónico forma parte, por lo que en este momento se dispone de dos centrales telefónicas.

Recomendamos se establezca una mayor coordinación entre la UPNA y el Gobierno de manera que se evite este tipo de actuación. Asimismo, debe analizarse si existe algún tipo de responsabilidades por esta actuación y actuar en consecuencia.

23- Por errores al aplicar las bajas de adjudicación se han realizado pagos en exceso por importe de aproximadamente 2 millones correspondientes a las obras «Biblioteca y Departamentos», «Taller de Mantenimiento» y «Reformas del Sario».

Recomendamos regularizar estos pagos realizados en exceso.

24- La contratación del movimiento de tierras se ha efectuado con un alza del 6,12 por ciento sobre el importe del gasto aprobado.

Si ya la posibilidad de admitir ofertas superiores al presupuesto aprobado tiene difícil encaje

en la normativa vigente, lo realmente impropio, en este caso, es el grado de ambigüedad con que el Pliego de Cláusulas Administrativas recoge aquella posibilidad al establecer «que no serán admitidas las proposiciones cuyo importe sea excesivamente superior al presupuesto aprobado».

Recomendamos no incluir en los Pliegos de Cláusulas Administrativas la posibilidad de admitir ofertas económicas al alza sobre el presupuesto aprobado.

Pamplona, 1 de octubre de 1993

El Presidente: Francisco J. Tuñón San Martín

ANEXO VI.1. ALEGACIONES PRESENTADAS POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN.

Adjunto remito alegaciones al Informe provisional en relación con la UPNA.

Pamplona, 28 de septiembre de 1993

El Director General de Educación: Santiago Arellano Hernández

ALEGACIONES

Nº 8. Inexistencia de replanteo de proyectos. No es práctica habitual de este Departamento y no parece tener mucho sentido de no tratarse de carreteras, autovías, etc. (Dpto. Obras Públicas), en que podrían producirse de posibles afecciones a otros propietarios.

En el Departamento de Educación y Cultura, sólo se suele realizar el acta de replanteo, con lo que se consolida el inicio de obra a efectos de los plazos de obra establecidos.

Nº 10. No existe encarecimiento del 20% de honorarios con el arquitecto Sr. D. F. Javier Saenz de Oiza, si bien es cierto que ante la ruptura de relación contractual Sr. Saenz de Oiza-TYPSA, porcedería la modificación de contrato con el Sr. Saenz de Oiza, con la reducción del 20% de honorarios aunque la mayor implicación de este 20% de honorarios es para la fase de proyectos, prácticamente terminada.

Este 20% nacía para la colaboración en los proyectos de la UPNA y conviene hacer las siguientes matizaciones:

– Dicha colaboración surgió del retraso en la presentación de los proyectos y se convino por ambas partes.

– Los últimos proyectos: Paraninfo, Centro Cálculo, Comedores, Gestión y Administración se

abonaron, parcialmente, en diciembre de 1992, deduciéndose todo el desarrollo de instalaciones.

– Del resto de obras sólo se abona “direcciones de obras”, es decir no se actualiza el abono a proyecto y dirección completos, deduciendo lo cobrado anteriormente, como se hace con el resto de arquitectos; tampoco se abona desarrollo de instalaciones.

En estos momentos, por el concepto anterior y contando con que no se ha abonado nada por direcciones de obra desde diciembre de 1992, el arquitecto tiene retenidos aproximadamente 70 millones de ptas. en honorarios.

No obstante, se está estudiando, junto con la Sección Jurídica de Secretaría Técnica la posibilidad de modificación de contrato, o de esperar al final practicando las deducciones correspondientes.

No existe encarecimiento de proyecto con el complemento del 20%. El arquitecto cobra inicialmente un 20% más, pero a cambio no existen, como en cualquier otra obra, proyectos independientes de ingenieros para las instalaciones de obra.

En los últimos proyectos cotejados los proyectos de ingenieros suponen más del 20%. Véase como ejemplo E. Sanitaria, Planetario, Edificio Departamento etc.

Nº 13. Modificación proyecto biblioteca.

Aunque existe una Resolución específica para la Modificación del Proyecto de Biblioteca, Resolución 1082/1991, de 11 de septiembre, en la que se autoriza un gasto complementario de 30.000.000 ptas. y posteriormente existe otra modificación del contrato con el arquitecto, Orden foral 335/1992, de 13 de agosto, hasta una cuantía máxima de 462.974.000 pesetas, en ningún momento se ha pensado en que la modificación sea la suma de ambas, es decir 492.974.000 pesetas.

Por ello, sólo será válida la 2ª Modificación con el coste aproximado hasta 462 millones, que dependerá del porcentaje de minuta a aplicar al coste real de ejecución material de obra.

Nº 18. La adjudicación a favor de la UTE-UNISADAR, por 4.427 millones, sin ponderar los criterios que luego se valoran en el informe del Director del Servicio es práctica habitual, puesto que al no estar desarrollada la Ley de Contratos no hay criterios fijos de valoración de baremos. Esto ocurre en todos los Departamentos, y lo que se necesita es que la Junta de Contratación los defina.

Nº 19. Falta de autorización a empresas subcontratistas por parte de la Administración.

Los casos de aceptación tácita son aislados y por tratarse de empresas capacitadas el olvido es más formal que fundamental.

Nº 20. Sobre las deficiencias de proyectos.

La mayoría de las indefiniciones de proyectos se detectan al mismo tiempo, en que ya está avanzada la construcción del aluario y se están construyendo los Departamentos; si para esta obra se contrata a uno de los mejores arquitectos del mercado, y además se le dota de una muy buena oficina colaboradora de ingeniería TYPESA, es difícil pensar en deficiencias, máxime siendo obras de tecnología avanzada, con detalles constructivos sofisticados y complejos.

No obstante, sí se detectaron fallos, pero la relación contractual con el Sr. Saenz de Oiza-TYPESA ha sido muy difícil; con todo también se han conseguido reducciones presupuestarias importantes.

Para corregir un proyecto del Sr. Saenz de Oiza haría falta un buen equipo técnico con un arquitecto de su valía a la cabeza, y para ello habría que duplicar honorarios.

Nº 21. No existe Orden foral para aprobación de ampliación de plazo de ejecución en la 2ª modificación, pero sí se recoge en el informe técnico y en el contrato de esta 2ª modificación formalizado con la empresa constructora.

No obstante en estos momentos ya se ha aprobado formalmente la ampliación del plazo total.

Nº 23. Errores de aplicación de bajas.

Se refiere a la aplicación de la baja de adjudicación en las obras de seguridad.

No está claro en la normativa vigente -art. 3.º Real Decreto 555/1986, de 21 de febrero- que se tenga que aplicar la baja; la dirección facultativa está en contra de su aplicación.

No obstante, en base a la última comunicación de la Junta de Contratación, que se desconocía, es determinante su aplicación.

A partir de este momento se aplicará dicha baja, ya que las liquidaciones son a “buena cuenta” y a expensas de posibles reclamaciones.

Nº 24. La baja en adjudicaciones y el alza en movimiento de tierras. En el Pliego de Cláusulas se establecía la admisión de ofertas cuyo importe “no fuera excesivamente superior al presupuesto aprobado”. En todo caso, en el informe técnico

previo de aprobación de proyecto ya se intuía la existencia de precios unitarios bajos, sin embargo al tratarse del 1er. proyecto del Sr. Saenz de Oiza, y de TYPESA, una de las mejores empresas nacionales de ingeniería, no se consideró oportuno discutir con ellos.

Comentario final

En referencia a las modificaciones contractuales viene determinada, principalmente, por la ampliación de un edificio de 5.430 m² contruidos, destinados a laboratorio de producción agraria para incrementar el Departamento de Agrónomos y que supone 404.092.288 pesetas sobre los 528 (m.p.) aprobados. El resto, hasta los 528 (m.p.) corresponde a mejoras en distribución en despachos de profesores y obras complementarias de urbanización.

La segunda modificación, por un coste de 335.802.882 pesetas, no es sólo producto de indefiniciones al proyecto, sino también de carencia de instalaciones para equipamiento de laboratorios de ingenieros agrónomos, industriales, telecomunicaciones y ciencias básicas (física y química, principalmente).

Las indefiniciones de la UPNA, en cuanto al equipamiento de los Edificios Departamentales citados, provoca la mencionada modificación.

Por otra parte, la infraestructura de equipamiento de laboratorios no podía dejarse en manos de la UPNA, por no disponer del equipo técnico necesario para su desarrollo.

La tercera modificación de 449.907.303 pesetas viene determinada por el aumento de superficie, de 5.000 m², en la construcción de la biblioteca, más obras complementarias de urbanización por valor de 80 (m. p.) aproximadamente.

En cualquier caso la valoración porcentual de

las causas de incrementos de precios es básicamente correcta.

Pamplona, 24 de septiembre de 1993

El Director del Servicio: José Morán González

ANEXO VI.2. CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE COMPTOS.

Examinadas las alegaciones remitidas por el Director General de Educación, esta Presidencia resuelve elevar a definitivo el Informe de Fiscalización Provisional sobre la construcción de la Universidad Pública de Navarra, puntualizando lo siguiente:

En sus alegaciones a lo señalado en el Informe Provisional, el Director General del Departamento sostiene que «no existe encarecimiento del 20% de honorarios con el arquitecto...». Tal afirmación se fundamenta esencialmente en que, si bien el arquitecto cobra un 20% más, «...a cambio no existen, como en cualquier otra obra, proyectos independientes de ingenieros para las instalaciones de la obra».

Frente a tal argumentación es preciso recordar que, tanto en el Pliego de Cláusulas Administrativas como en el propio contrato suscrito con el Arquitecto, se hace constar que «no se mayorarán los honorarios por colaboración entre técnicos», cláusula que posteriormente es forzoso modificar al objeto de autorizar el incremento del 20% en el precio del contrato.

Por lo demás, el incremento del precio contractual en tal porcentaje es un hecho que las propias alegaciones -incidiendo en las causas que lo justifican, puestas ya de manifiesto en el Informe- admiten expresamente.

Pamplona, 1 de octubre de 1993

El Presidente: Francisco J. Tuñón San Martín

Informe de fiscalización del programa «Mejora de las condiciones de escolarización en todos los niveles de enseñanza» del Departamento de Educación y Cultura -ejercicio 1992-, emitido por la Cámara de Comptos

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 4 de octubre de 1993, acordó ordenar la publicación del Informe de fiscalización del programa «Mejora de las condiciones de escolarización en todos los niveles de enseñanza» del Departamento de Educación y Cultura -ejercicio 1992-, emitido por la Cámara de Comptos de Navarra.

Pamplona, 5 de octubre de 1993

El Presidente: Javier Otano Cid

Informe de fiscalización del programa «Mejora de las condiciones de escolarización en todos los niveles de enseñanza» del Departamento de Educación y Cultura -ejercicio 1992-, emitido por la Cámara de Comptos

INDICE

- I. Descripción del programa.
- II. Objetivo, alcance y limitaciones.
- III. Conclusiones y recomendaciones.
- IV. Evaluación del programa.
 - IV.1. Análisis de la ejecución del presupuesto.
 - IV.2. Estudio operativo.
- Anexos.
 1. Comparación del importe de los módulos en territorio común, Euskadi y Navarra.
 2. Aulas subvencionadas o concertadas.
 3. Alegaciones presentadas por la Dirección General de Educación.
 4. Contestación de la Cámara de Comptos a las alegaciones presentadas por la Dirección General de Educación.

I. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA.

El programa «Mejora de las Condiciones de Escolarización en todos los niveles de enseñan-

za» está gestionado por el Servicio de Planificación e Inversiones del Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra.

Según la descripción de programas incluida en los Presupuestos Generales de Navarra para 1992.

La Mejora de la calidad de la enseñanza en todos los niveles del sistema educativo y el acceso a los bienes de la educación en igualdad de oportunidades son los dos principales aspectos sobre los que se trata de influir a través de esta programa.

Ello se concreta en dos objetivos operacionales:

1. En materia de inversiones, se pretende mejorar las condiciones materiales de la escolarización del alumnado en centros de enseñanza de todos los niveles del sistema educativo en Navarra, tanto en los centros públicos, como en los privados, a través de la mejora de la red de centros privados e ikastolas, mediante las ayudas y subvenciones pertinentes.

Destaca por su repercusión para la población navarra las obras que se llevan a cabo en los terrenos de la Universidad Pública.

2. Por lo que se refiere a las subvenciones a la Enseñanza Privada y a las ayudas a estudiantes el objetivo persigue alcanzar la gratuidad plena en todos los niveles obligatorios del Sistema Educativo y la aproximación progresiva hacia dicha gratuidad en los niveles no obligatorios, como son los de Preescolar, Bachillerato y Curso de Orientación Universitaria, ayudando, incluso, a la financiación de costes adicionales en razón de la distancia (residencia, transporte y comedor).

El sistema de becas y ayudas para estudios superiores contribuirá, asimismo, a facilitar el acceso a dichos estudios a los alumnos de familias económicamente menos favorecidas.

Para su cumplimiento establece las siguientes acciones:

1. Transferencias a entes públicos:
 - Subvenciones a ayuntamientos y concejos para financiar proyectos de obras escolares.
 - Subvenciones a entidades locales cabeceras de concentración escolar para financiar gastos de funcionamiento de los colegios comarcales.

- Financiación directa de los gastos de los colegios públicos de enseñanzas no universitarias, tanto de los gastos ordinarios de funcionamiento cuanto de los derivados de la realización de actividades de adquisición de material.

2. Transferencias a centros privados:

- Subvenciones a centros privados de enseñanza Pre-escolar (3,4 y 5 años), Educación General Básica, Formación Profesional de Primero y Segundo grados, Bachillerato Unificado Polivalente y Curso de Orientación Universitaria, por sus unidades escolares autorizadas, bien sean concertadas o no concertadas con el Gobierno de Navarra.

- Subvenciones para la ejecución de proyectos de obras en centros privados que sean declarados de interés preferente por el Gobierno de Navarra.

- Subvenciones a los centros privados de Enseñanzas Medias para la adquisición de material y mobiliario.

3. Transferencias a particulares:

- Concesión de becas y ayudas para estudiantes de Enseñanzas Medias y Universitarias por los conceptos de enseñanza, residencia, transporte y comedor, tanto de las becas estatales como de las ayudas del Gobierno de Navarra.

- Concesión de becas y ayudas para estudios musicales y de danza por los conceptos de enseñanza y transporte interurbano.

4. Inversiones propias:

- Obras de mejora en centros escolares públicos.

- Construcción de centros de enseñanza, dentro y fuera del Convenio de Construcciones Escolares suscrito entre la Dirección General de Programación e Inversiones del Ministerio de Educación y Ciencia y la Consejería de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra.

- Tramitación del proyecto de construcción de la Universidad Pública en Navarra.

- Dotación de bienes de equipo para centros públicos de enseñanzas no universitarias, centros de enseñanzas especializadas, escuelas universitarias y Universidad Pública de Navarra.

- Dotación de bienes de equipo: mobiliario, material de oficina y equipos de informática para las unidades administrativas del Departamento.

5. Estudios:

- Informes y proyectos de planificación y evaluación de la situación escolar en Navarra. Mapa y estadísticas escolares.

Los indicadores que se establecen en el presupuesto son los siguientes:

1. Construcciones escolares:

- Número de puestos escolares nuevos o de sustitución: 3.622.

- Número de puestos mejorados por reformas o instalaciones complementarias: 5.000.

2. Centros de enseñanza:

- Número de centros privados subvencionados y concertados: 126.

- Número de unidades escolares privadas subvencionadas y concertadas: 1.426.

- Número de centros públicos: 324.

- Número de unidades públicas: 2.822.

- Número de concentraciones escolares subvencionadas: 43.

- Número de conservatorios y escuelas de música y danza: 36.

- Escuelas de artes y oficios y escuelas de idiomas: 4.

3. Matrículas:

- Número de alumnos de centros privados subvencionados: 43.315.

- Número de alumnos de centros públicos: 69.669.

4. Becarios:

- Número de alumnos de estudios medios: 4.081

- Número de alumnos de estudios superiores: 5.810.

- Número de alumnos de enseñanzas musicales y de danza: 1.320.

5. Servicios complementarios:

- Número de alumnos transportados: 8.260.

- Número de perceptores de ayudas de comedor: 4.436.

Los medios personales son:

- Director del Servicio

- 3 jefes de sección

- 8 jefes de Negociado

- 1 Ingeniero técnico (temporal)

- 1 Delineante

- 11 Auxiliares administrativos (1 temporal)

- 1 Jefe de obras

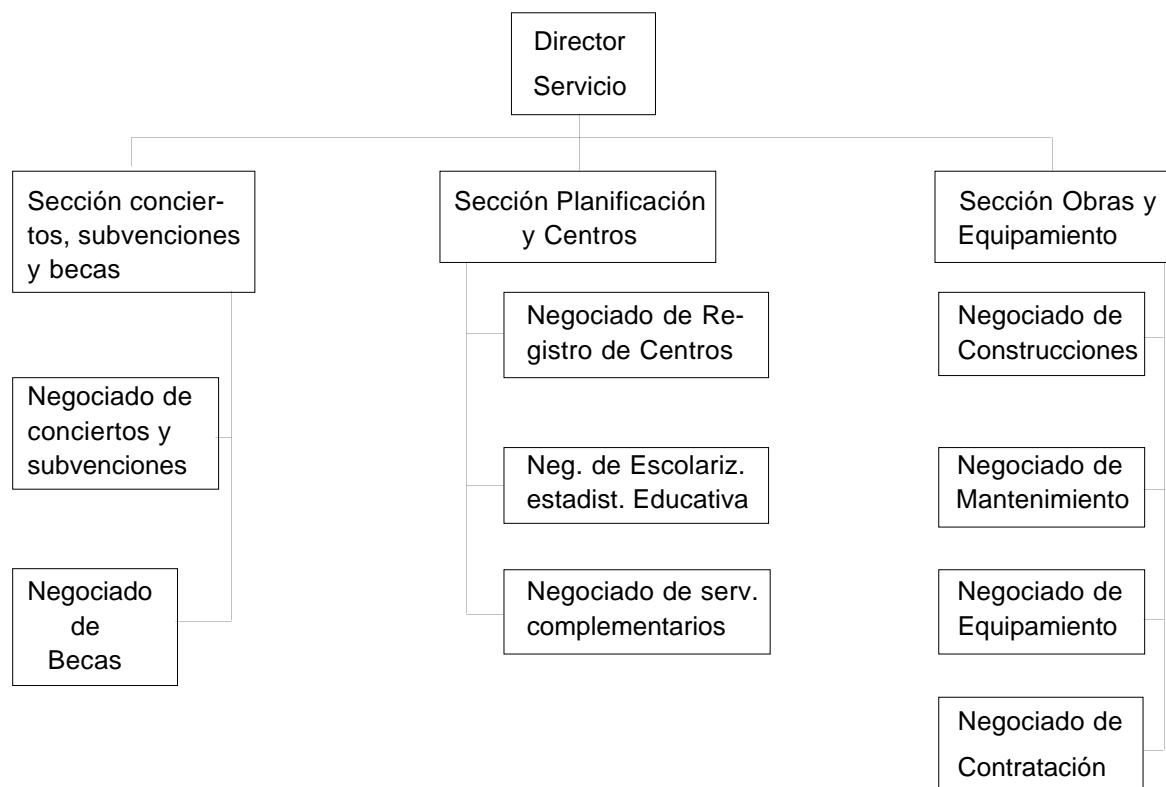
- 1 Arquitecto técnico

- 1 Ingeniero técnico

- 1 Oficial administrativo

29 Total

Con el siguiente organigrama:



El resumen de gastos e ingresos del programa por capítulos económicos es el siguiente:

En millones

Gastos	Ppto. Inicial	Ppto. Consolid.	Realizado	% Ejec.	% Realizado
Personal	78	67	67	100	1
Bienes corrientes	1.876	1.863	1.769	95	11
Transf. corrientes	9.048	9.304	9.032	97	57
Inversiones	5.341	5.159	4.579	89	29
Transf. capital	640	553	303	55	2
Total	16.983	16.946	15.750	93	100

Ingresos	Ppto. Inicial	Ppto. Consolid.	Realizado	% Ejec.	% Realizado
Tasas	—	—	10	—	48
Transf. capital	500	500	11	2	52
Total	500	500	21	4	100

II. OBJETIVO, ALCANCE Y LIMITACIONES.

De conformidad con la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos, se ha procedido a realizar la fiscaliza-

ción del programa «Mejoras de las Condiciones de Escolarización en todos los niveles de Enseñanza» del Departamento de Educación y Cultura con el siguiente objetivo:

– Contrastar que la ejecución del presupuesto del Programa recoge los gastos e ingresos que le son imputables.

– Verificar el cumplimiento de la legalidad aplicable en la ejecución del presupuesto del Programa.

– Valorar la eficacia, eficiencia y economía alcanzadas con la actividad del programa.

– Analizar y evaluar el sistema de Control interno implantado, así como de definición de objetivos e indicadores, proponiendo las Recomendaciones que sean precisas para lograr adecuar la gestión del Programa a los principios antes citados.

Dada la extensión del programa y la gran variedad de procedimientos existentes al incluir actividades muy diversas, el trabajo se ha centrado en la revisión de los siguientes conceptos:

- subvenciones a la enseñanza privada en los diferentes niveles educativos.

- subvenciones a centros concretos de enseñanza.

- subvenciones para proyectos de obras declaradas de interés preferente.

- obras en centros propios o de propiedad municipal.

- adquisición de material didáctico, mobiliario y equipos y gastos de funcionamiento de centros públicos.

- alquileres.

Además, y dada la importancia que dentro del capítulo de inversiones tiene la construcción de la Universidad Pública de Navarra, se ha realizado un trabajo específico sobre esta obra, del que se realiza un informe separado, que completa la revisión de este programa.

En nuestro análisis hemos revisado los procedimientos de gestión y control, aplicando los procedimientos de auditoría generalmente aceptados y efectuado las comprobaciones concretas con la documentación soporte que hemos considerado necesarias, de acuerdo con las circunstancias.

Como resultado de este trabajo se aportan las recomendaciones que estimamos convenientes para una mejora de la organización y control interno.

En la realización del trabajo nos hemos visto limitados por la configuración del programa, ya que este programa agrupa las actividades reali-

zadas por el Servicio de Planificación e Inversiones, que son independientes y por otra parte, en algunos casos no recoge, por no depender del Servicio, todo el proceso de una actividad.

El trabajo de campo se realizó entre los meses de febrero y mayo de 1993.

Agradecemos al personal del Servicio de Planificación e Inversiones del Departamento de Educación y Cultura la colaboración prestada en el desarrollo de la presente fiscalización.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Presentamos a continuación las conclusiones más importantes que se derivan del trabajo realizado.

– La ejecución presupuestaria refleja razonablemente la actividad económica realizada, aunque la partida de subvenciones a EGB soporta gastos correspondientes a otros niveles educativos.

– Es un programa excesivamente amplio, con actividades muy variadas que impiden realizar su valoración global.

– Los indicadores muestran la actividad realizada más que la consecución de objetivos. No hay un seguimiento específico de su realización, excepto el derivado de la ejecución presupuestaria.

– En relación con las subvenciones, el sistema contable no se adecua a las necesidades de gestión y control.

– Se subvenciona no sólo la enseñanza obligatoria, sino también otros niveles, de manera que puede concluirse que, entre la red pública y la privada subvencionada, se garantiza la escolarización para los navarros desde los 3 hasta los 16 años.

Los importes de los módulos de estas subvenciones se sitúan entre los establecidos por el Ministerio para los centros situados en territorio de régimen común y los del Gobierno Vasco para los de la Comunidad de Euskadi.

– La normativa sobre los importes de los módulos por aula no define con precisión los conceptos a incluir ni la forma de establecer su importe, observándose aplicaciones que siguen criterios diferentes.

– A corto plazo, puede existir un exceso de oferta sobre la demanda educativa, motivado principalmente por el descenso de la natalidad.

Esto, junto al hecho de que la ratio media alumno por aula es más baja que la establecida en la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), permite pensar que es posible reasignar los recursos a utilizar en esta materia.

– Como consecuencia de las transferencias en materia educativa, se está reorganizando el funcionamiento del Departamento de Educación y homogeneizando las dotaciones de los centros públicos.

Por ello, *recomendamos:*

* *Analizar la conveniencia de mantener un programa con tantas actividades y tan variadas.*

* *Establecer unos indicadores que permitan valorar la consecución de objetivos y no solamente la actividad realizada.*

En este sentido, nos parece conveniente iniciar estudios tendentes a conocer los costos reales de la enseñanza en sus diferentes niveles, ya que uno de los objetivos perseguidos es alcanzar la gratuidad plena en los niveles obligatorios del Sistema Educativo.

* *Dado que el sistema contable es el general del Gobierno de Navarra, analizar su adecuación a las necesidades de gestión y control de las subvenciones, y en caso contrario, establecer un sistema que los facilite.*

* *Definir claramente en la normativa los conceptos que se incluyen en el importe del módulo y la forma de realizar su distribución.*

* *Efectuar un estudio que permita contrastar si la disminución de la demanda educativa puede verse contrarrestada por otros factores y, en su caso, analizar la manera de adecuar la oferta y demanda educativas y, en consecuencia, liberar recursos para otros servicios o mejorar los educativos.*

IV. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA.

Resaltamos en este epígrafe aquellos aspectos más sobresalientes tanto en lo que hace referencia a la ejecución presupuestaria como a los relacionados con la eficacia, eficiencia y economía.

IV.1. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

De los ochenta y cuatro programas en que se subdivide el Presupuesto del año 1992, este programa con un presupuesto inicial de 16.983 millones sólo es superado por los de «Convenio Económico», «Asistencia Especializada» y «Ampliación y Conservación de la Red Viaria».

El presupuesto consolidado asciende a 16.946 millones y la ejecución ha sido del 93 por ciento, con un importe de 15.750 millones de pesetas.

Las transferencias corrientes representan el 57 por ciento de la ejecución del Programa y han tenido una ejecución del 97 por ciento sobre su presupuesto consolidado.

Los conceptos con menor nivel porcentual de gastos; personal, 1 por ciento, y transferencias de capital, 2 por ciento, se sitúan en los extremos en cuanto a nivel de ejecución con el 100 por cien y el 55 por cien, respectivamente.

En cuanto a los ingresos, hay que señalar que se presupuestan tres líneas con mil pesetas y una cuarta con 500 millones, aportación de la Caja de Ahorros de Navarra para la construcción del Planetario. En la ejecución únicamente hay 21 millones correspondientes a devolución de becas, 10 millones, y aportaciones del MEC, 11 millones.

Gastos de Personal

Con 67 millones de realizado, no llega al uno por ciento del total del programa.

La realización y contabilización de las nóminas está centralizada por lo que el Servicio no interviene en su gestión.

Gastos en Bienes corrientes y servicios

Los gastos de este capítulo, con un presupuesto inicial de 1.876 millones y un consolidado de 1.863 millones, han ascendido a 1.769 millones de pesetas, esto es, un 11 por ciento de lo gastado por el programa.

Nuestro examen lo hemos centrado en las partidas de alquileres (157 millones) y funcionamiento de edificios propios y funcionamiento de los centros públicos no universitarios (811 millones), que representan el 55 por ciento del gasto del capítulo.

Los gastos de alquileres y funcionamiento de edificios propios se desglosan en:

	(en millones)
Alquileres	124,8
Oficinas Dirección General	90,2
Locales para Euskaldunización	22,6
Almacén Burlada	10,5
Piso Carlos III	1,5
Limpieza	7,3
Seguridad	7,3
Luz	5,4
Otros	12,8
	<hr/>
	157,6

En general, los gastos están debidamente justificados y correctamente imputados.

Los gastos de funcionamiento de los Centros Públicos de enseñanza, 811 millones, se desglosan en gastos en centros de enseñanza media, 625 millones, en centros de EGB, e Infantil, 168 millones, y el resto para otro tipo, educación compensatoria etc..

Con la asunción de las transferencias en materia educativa se han integrado en el Departamento centros de diferente procedencia y con distinto nivel de dotaciones, que en la actualidad se pretenden homogeneizar, aplicando un sistema de gasto teórico en función de unos módulos, corregido con dotaciones en función de las necesidades de cada centro. De los datos existentes, teniendo presente las diferencias que hay entre centros de bachillerato y de formación profesional, puede afirmarse que, en general, el gasto de funcionamiento en estos últimos es el doble que en los primeros.

El gasto en Centros de EGB es menor, ya que una parte de estos corren a cargo del titular del Centro, los ayuntamientos.

Respecto a los gastos de funcionamiento de los Centros educativos, podemos indicar como resumen:

- se está modificando la normativa con el objeto de repartir el importe en función de unos módulos, pero considerando las circunstancias específicas de cada Centro con el objetivo de que todos los Centros estén dotados de manera homogénea.

- el Departamento considera realizado un gasto cuando abona al Centro su importe, con independencia de cuándo éste lo efectúe.

- los Centros llevan el control de sus gastos e ingresos y deben rendir cuenta al Departamento, estando prevista, previa autorización, la obtención de ingresos extraordinarios mediante actividades propias, aunque no lo esté la inclusión de estas actividades económicas en las Cuentas Generales.

En este mismo sentido, no se ha desarrollado un modelo contable para los centros, ni definido los tipos de control a realizar.

Como consecuencia de lo anterior, *recomendamos continuar la labor tendente a homogeneizar las dotaciones y gastos de los centros y establecer los sistemas y criterios de contabilización y control.*

Transferencias corrientes

Las Transferencias corrientes representan el 57 por ciento del total del programa, con un presupuesto inicial de 9.048 millones, un consolidado de 9.304 y una ejecución de 9.032 millones de pesetas.

Nuestro examen lo hemos centrado en las diferentes líneas del concepto subvención a instituciones sin ánimo de lucro, que superan el 85 por ciento del gasto de transferencias.

Los importes ejecutados durante 1992 correspondientes a estas líneas han sido:

	Presupuesto Inicial	Consolidado	Realizado
2º ciclo Ed. Infantil	911	982	975
E.G.B. y Ens. Primaria	4.035	4.951	4.951
BUP	1.162	1.073	1.073
COU	22	22	21
F.P.1	609	258	256
F.P.2	396	207	205
Especial	161	159	88
Colegio S. Martín (Ornoz)	14	14	14
Fundación Ciganda Ferrer	22	22	22
Salesianos	99	99	99
Total	7.781	7.787	7.704

Como consecuencia del análisis realizado, debemos indicar:

– En el ejercicio presupuestario de 1992 se

contabilizan los gastos correspondientes a dos cuatrimestres del curso escolar 91-92 y uno del curso 92-93.

– Las transferencias a los centros privados se realizan bajo dos conceptos diferentes: conciertos y subvenciones.

Los conciertos están previstos en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 julio, en la que se regula el derecho a la educación, (LODE). En esta ley se establece que: «para el sostenimiento de centros privados con fondos públicos se establecerá un régimen de conciertos ...». Igualmente se señala: «la cuantía general de los fondos públicos destinados al sostenimiento de los centros concertados se establecerá en los Presupuestos Generales.

Anualmente se fijará en los Presupuestos Generales el importe del módulo económico por unidad escolar.

En el citado módulo, cuya cuantía asegurará que la enseñanza se imparta en condiciones de gratuidad, se diferenciarán las cantidades correspondientes a salarios del personal docente del centro, incluidas las cargas sociales y las de otros gastos del mismo.

Los salarios del personal docente serán abonados por la Administración al profesorado como pago delegado y en nombre de la entidad titular del centro...».

Las subvenciones se asignan a centros o enseñanzas no concertadas aplicando criterios similares, con excepción del pago delegado de la nómina, que estaba previsto asumir a partir de septiembre de 1992.

– Para 1992 la ley de Presupuestos establece el carácter ampliable de las partidas de subvención a la educación y fija su importe en:

	Pesetas por unidad
2º ciclo Educación Infantil	3.531.693
E.G.B. y Enseñanza Primaria	4.480.955
B.U.P.	6.906.996
F.P.1	7.931.754
F.P.2	7.824.308

y diferentes importes a la educación especial, según niveles y tipos, que van desde 5.589.748 pts. hasta 10.415.348 pts. por unidad.

En la misma ley se señala la distribución para cada tipo de enseñanza de estos módulos en tres conceptos:

- gastos de personal y cargas sociales - de un 70 a un 75 por ciento.
- otros gastos - de un 14 a un 16 por ciento
- gastos variables - de un 10 a un 12 por ciento

– Los conciertos fueron firmados para el curso 89-90 con una duración de cuatro años entre los diferentes centros y el Ministerio. Al asumir las transferencias en materia educativa, el Gobierno de Navarra se subrogó en los existentes y, en 1991, estableció la posibilidad de acogerse al régimen de conciertos a aquellos centros que no lo estaban.

– Para las Ikastolas de la zona no vascófona se aprobó en el Parlamento una ayuda de 50 millones, que es gestionada por la Dirección de Política Lingüística del Departamento de Presidencia.

– El sistema de pago de las ayudas es diferente según se trate de centros subvencionados o concertados.

A los subvencionados se les abona el importe del módulo por el número de unidades subvencionadas de cada centro.

A los concertados se les abona la nómina a los profesores, como pago delegado, y la parte de gastos de funcionamiento a cada centro.

A fin de año se calcula el importe total a subvencionar, módulo multiplicado por número de unidades, y lo realmente pagado y la diferencia se contabiliza en resultas, abonándose el importe en el ejercicio siguiente.

Para este abono se siguen dos prácticas diferentes:

- En E.G.B., se reparte ese saldo global entre todas las unidades, efectuándose un último reparto idéntico para cada unidad.

- En F.P.1, se reparte a cada centro en función de lo cobrado y lo que le correspondía según el módulo.

Estos dos sistemas de reparto del importe de los conciertos coexisten, a nuestro juicio, por la indefinición o inconcreción del concepto del módulo al señalarse por un lado su importe global y por otro su desglose en tres conceptos diferentes.

Por este motivo, mientras que en F.P.1 cada unidad cobra el importe del módulo, en E.G.B. pueden producirse diferencias entre lo cobrado y el módulo.

Estas diferencias están motivadas, básicamente, por el diferente sueldo que cobra cada profesor en función de los conceptos retribuidos variables, principalmente antigüedad.

– Cuando se detecta algún error en el pago de la nómina, se notifica al interesado para su

corrección; sin embargo, no se ha establecido ningún sistema para efectuar la reclamación en caso de que no atienda el primer aviso.

– Se ha observado que, en algunos casos, el importe de las resultas es más elevado que el debido, por lo que al año siguiente tras realizar el pago debe procederse a anular resultas.

– En la línea de E.G.B. hay un exceso de imputación de más de 700 millones, correspondientes a gastos de personal que no son de E.G.B., sino de otros niveles educativos.

Esto se debe, en parte, a que hay profesores que imparten sus clases en varios niveles, pero al contabilizar la nómina se imputa únicamente a uno y a que en la práctica la Seguridad Social de todo el profesorado se imputa a la línea de E.G.B.

– Las Ikastolas Municipales, Pamplona y Baztán, reciben el módulo completo y el centro paga a sus profesores. No obstante, debemos indicar que en la Orden Foral que resuelve la convocatoria de conciertos se les incluye como centros concertados, aunque no hemos encontrado documentación que haga referencia a la firma del concierto.

– En el importe del concierto no se consideran los pagos realizados al profesorado de apoyo, ni a los profesores de euskera necesarios para impartir el modelo A (enseñanza en castellano con la asignatura de euskera).

Si estos pagos se imputaran al concierto, la subvención superaría el importe del módulo establecido.

– La confección y contabilización de las nóminas no es responsabilidad del Servicio de Planificación e Inversiones, ya que se incluye en el sistema general de nóminas.

Por ello y por el retraso con que se contabilizan las nóminas, el Servicio de Planificación e Inversiones utiliza datos estadísticos y extracontables para la gestión.

Todo lo anterior, junto al carácter ampliable de estas partidas, dificulta su adecuado control presupuestario.

Recomendamos:

** Clarificar la normativa a aplicar en lo relativo al importe y distribución del módulo, aplicación uniforme en todos los casos, inclusión o no de los profesores de apoyo, posibilidad de incrementar su importe en casos especiales (modelo A) etc..*

** Revisar los procedimientos contables, estableciendo un sistema que facilite la contabilización y control de las partidas de subvenciones.*

– Existen tres centros que gozan de subvenciones específicas por aparecer así en los Presupuestos:

a) Fundación Ciganda-Ferrer, Centro El Molino.

Tiene seis unidades concertadas que cobran el módulo del MEC y además la subvención específica.

La diferencia entre lo cobrado y lo correspondiente según los módulos del Gobierno de Navarra asciende a 22 millones.

b) Centro de F.P. «San Martín» de Oronoz.

Tiene cuatro unidades concertadas, por las que percibe un importe intermedio entre los módulos del MEC y del Gobierno de Navarra y además la subvención específica.

La diferencia entre lo cobrado y lo correspondiente según los módulos del Gobierno de Navarra asciende a 9 millones.

En el proyecto de presupuestos para 1993 desaparecen estas dos subvenciones nominativas.

c) Salesianos.

Tiene concertadas ocho unidades de E.G.B.; veintiuna de F.P.1 y catorce de F.P.2.

El cobro de E.G.B. se realiza según el módulo del Gobierno de Navarra. En F.P. resulta un importe intermedio entre el módulo MEC y el del Gobierno de Navarra y además recibe la subvención específica.

La diferencia entre lo cobrado y lo correspondiente según los módulos del Gobierno de Navarra asciende a 62 millones.

En este caso, la subvención específica la justifican en unos acuerdos de los años 1947 y 1974, por los que a determinados profesores se les garantiza mayores percepciones y por la existencia de 5 unidades más en funcionamiento, aunque si tenemos en cuenta que las 10 unidades nocturnas, al impartir menos horas, reciben el 70 por ciento del importe, las unidades reales de más ascenderían a dos.

Para 1993, se reduce la subvención específica, pero se paga el módulo del Gobierno de Navarra, con lo que el importe total a abonar es mayor.

Recomendamos la aplicación del concierto educativo y si, por circunstancias excepcionales es preciso ampliarlo, preverlo en el propio concierto, señalando los conceptos y estableciendo la forma de justificar esos incrementos de la subvención.

– Se subvenciona también a entidades que imparten enseñanzas únicamente en su aspecto técnico, peluquería. En este caso, el importe subvencionado es del 66 por ciento del módulo, al no impartirse las asignaturas teóricas.

Tras la presentación de una denuncia por el funcionamiento de uno de estos centros, se ha incoado un expediente, que se encuentra en período de investigación.

Inversiones

Los gastos de este capítulo, con un presupuesto inicial de 5.341 millones y un consolidado de 5.159, han ascendido a 4.579, esto es un 29 por ciento de lo gastado en el programa.

La partida más importante, 3.076 millones y el 67 por ciento de la ejecución de este capítulo de inversiones, corresponde a la construcción de la UPNA, obra de la que se ha realizado un informe independiente, al que nos remitimos.

Transferencias de capital

Los gastos de este capítulo, con un presupuesto inicial de 640 millones y un consolidado de 552, han ascendido a 303 millones, esto es, un 2 por ciento de lo gastado en el programa.

Las partidas más importantes corresponden a las obras en centros educativos de propiedad municipal y las subvenciones para proyectos de obras que sean declaradas de interés preferente, en el primer caso la ejecución ha sido de 212 millones y en el segundo de 61 millones.

Las ayudas a las obras en centros municipales vienen reguladas en el Decreto Foral 13/1990, de 25 de enero, en el que se señala que se realizará una convocatoria anual que se resolverá en el mes de enero.

En la práctica esto no se cumple aprobándose concesiones a lo largo del ejercicio.

Se recogen en esta línea tanto abonos de subvenciones propiamente dichos, como otros de obras realizadas por el Departamento que al efectuarse en edificios de propiedad municipal se contabilizaron como subvenciones, aunque la gestión se realiza como en las obras en centros propios.

Recomendamos clarificar los criterios para conceder las subvenciones y aplicar la normativa vigente o, si no es adecuada para el funcionamiento, modificarla.

En cuanto a las subvenciones a las obras declaradas de interés preferente, reguladas por el Decreto Foral 56/1985, de 13 de enero, debe señalarse que, por el tipo de obras, es normal

que las concesiones y los pagos difieran de ejercicio.

Así, en 1992, las concesiones se aprueban en diciembre por 215 millones, y el gasto de 61 corresponde a pagos de convocatorias anteriores.

Las concesiones del año 1992, se incorporan al presupuesto de 1993.

IV.2 ESTUDIO OPERATIVO.

En este apartado pretendemos realizar un análisis y valoración de la eficacia, eficiencia y economía con que se desarrolla el programa. Para ello, efectuamos unos comentarios de carácter general sobre el programa e incidimos con más profundidad en las subvenciones a la enseñanza privada.

De carácter general

– El programa «Mejora de las condiciones de escolarización en todos los niveles de enseñanza» responde, a nuestro entender, más que a un programa homogéneo, a la variedad de actividades que realiza el Servicio de Planificación e Inversiones.

El Servicio realiza actividades de muy diferente índole y, en general, no tiene toda la responsabilidad sobre ellas.

– Los objetivos y acciones señalados responden a los fines del programa, teniendo presente que las decisiones finales sobre política educativa dependen del Gobierno o el Parlamento.

Respecto a los indicadores, entendemos que sirven más para señalar la actividad realizada que la consecución de objetivos, refiriéndonos siempre a aspectos cuantitativos, ya que sobre los aspectos cualitativos, calidad de la enseñanza, no hay indicadores.

– No se ha establecido un método para valorar la consecución de los objetivos, aunque se realiza una evaluación a través del grado de ejecución presupuestaria.

A este respecto, hay que señalar que para algunas actividades se confeccionan memorias por los negociados gestores, y por el Servicio la denominada «Estadística Educativa de Navarra».

– Actualmente, el sistema contable no favorece la adecuada gestión, siendo preciso recurrir a datos de tipo estadístico o extracontable.

– Los dos aspectos sobre los que pretende incidir el programa son mejora de la calidad de la enseñanza y acceso a la educación en igualdad de oportunidades.

Respecto al primero no es posible pronunciarse al no existir unos indicadores o parámetros para medir la calidad.

Respecto al segundo, hay que señalar que, en términos generales, a través de los centros públicos o de los concertados o subvencionados, se garantiza un puesto escolar para todos los navarros en todos los cursos de la enseñanza obligatoria.

Recomendamos:

* *Analizar la conveniencia de mantener programas tan amplios y variados.*

* *Revisar la utilidad de los indicadores propuestos y establecer el método de seguimiento y evaluación de la actividad no sólo a través de la ejecución presupuestaria, sino del cumplimiento de los indicadores.*

* *Analizar la posibilidad de ir implantando indicadores de tipo cualitativo.*

Respecto a los conciertos y subvenciones

– La Administración da respuesta a las necesidades educativas a través de dos redes: la pública, gestionada directamente por la Administración, y la privada, a la que concede subvenciones o firma conciertos bajo determinadas condiciones.

– Actualmente se está iniciando un importante cambio cuantitativo en la demanda educativa como consecuencia del descenso en la natalidad en los últimos años.

Así, la matrícula total en Navarra en EGB y Primaria es:

8º E.G.B. (13 años)	7.590
7º «	7.409
6º «	7.105
5º «	6.528
4º «	5.829
3º «	5.603
2º «	5.450
1º « (6 años)	5.190
Total E.G.B.	50.704
Infantil 5 años	4.803
« 4 años	4.987
« 3 años (nacidos 1989)	4.627
Total infantil	14.417

Según datos del registro, los nacimientos en Navarra en los últimos años han sido:

1989	4.913
1990	4.750
1991	4.530

De donde se desprende un continuo descenso de la población infantil y, por tanto, de la demanda educativa. Es decir, se incorporan a primero de EGB, dos tercios de los niños que acaban octavo de EGB.

– El importe de los módulos es en Navarra más alto que en el Estado y, en general, un poco más bajo que en la Comunidad de Euskadi. (Véase el Anexo nº 1).

– En el Anexo nº 2 puede verse el número de aulas subvencionadas o concertadas en los cursos 91-92 y 92-93.

– Una aproximación a la situación de la enseñanza nos la proporciona la ratio alumnos por aula. Este indicador debe ser considerado como orientativo, ya que hay considerables variaciones entre los centros y hay factores (situación geográfica, tamaño de la población etc.) que le afectan.

Presentamos algunas ratios correspondientes a Educación Infantil, EGB, y Bachillerato y COU.

a) Educación infantil (3 - 5 años).

Datos referentes únicamente a centros privados.

Media alumno/aula	25,10
En Pamplona y comarca	26,75
Resto de Navarra	21,66

Hay que señalar que hay grandes diferencias entre los distintos centros que oscilan desde 8 alumnos por aula, hasta 36,78 niños por aula.

b) E.G.B.

	Privados(1)	Públicos(2)	Totales
matrícula 92-93	22495	28140	50635
nº aulas	841	1436(3)	2277
ratio alumnos/aula	2675	1959	2224
profesorado(4)	1.132	2084	3216
ratio alumno/profesor	1987	1350	1574

(1) privados concertados.

(2) Incluye las Ikastolas Municipales (1.206 alumnos y 48 aulas).

(3) Sin contar educación especial y compensatoria.

(4) Incluidos los de apoyo.

Como en el caso de la educación infantil hay diferencias entre los centros.

c) B.U.P.-C.O.U.

	Privada	Pública
Ratio alumnos/aula	34	31
Centro con menor ratio	27,92(*)	25,5
Centro con mayor ratio	40	33

(*) Hay centros con menos de 20 alumnos, como los seminarios, que no se incluyen por no ser comparativos.

Como se desprende de estos datos, en general, puede concluirse:

a) Que en la enseñanza pública hay un menor número de alumnos por aula y más profesores por número de alumnos.

b) Que hay considerables diferencias entre el número de alumnos por aula entre los diferentes centros.

– Un aspecto importante a resaltar es la situación en el futuro próximo entre la oferta educativa (pública o subvencionada) y la demanda.

Así, centrándonos en la actual EGB (entre los 6 y 13 años) como se desprende los datos de matrícula anteriormente presentados, los alumnos que dejarán la EGB en los tres próximos cursos ascienden a 22.104, y los que la iniciarán 14.417, produciéndose una disminución de 7.687 alumnos.

Teniendo en cuenta que la LOGSE señala un máximo de 30 alumnos por aula en el ciclo 12-16 años, esta disminución representa 256 aulas, número que sería mayor si consideramos los ratios actuales de la EGB.

Aunque no se hayan tenido en cuenta otros factores, creemos que estos datos son indicativos de una tendencia, que puede provocar un exceso de oferta sobre la demanda.

Esto, unido a la variación existente en el número de alumnos por aula entre los diferentes centros, nos indica que, en principio, y sin considerar otros aspectos, es posible racionalizar los recursos dedicados a educación.

No obstante, debe indicarse que el costo principal en este área es el de personal, que repre-

senta aproximadamente tres cuartas partes del importe del módulo. En este mismo sentido, debe señalarse que la disposición adicional vigesimonovena de la Ley de Presupuestos de 1992 establece:

Incluir al personal docente afecto a estas unidades en un fondo de recolocación único junto al personal docente de EGB siempre que se den las situaciones previstas en los acuerdos sindicales en vigor. Del mismo modo las vacantes que se produzcan en estos niveles se integrarán en un fondo único para la recolocación del personal docente excedentario por alguna de las causas establecidas en los acuerdos sindicales en vigor.

– En relación con el profesorado de apoyo, se observan diferencias entre los centros, que afectan de forma más notoria a las enseñanzas en euskera.

– No nos consta la existencia de datos en relación con el coste de la enseñanza pública, lo que dificulta valorar la cuantía de los módulos establecidos para subvencionar a los centros privados.

Recomendamos:

* *Analizar las posibilidades de racionalizar los recursos utilizados en la enseñanza de forma que, establecido el número de alumnos por aula, se intente en la medida de lo posible, que todas las aulas en funcionamiento se sitúen en esa cifra, teniendo presente las especificidades que puedan presentarse.*

* *Definir la actuación de los profesores de apoyo de manera que todos los centros tengan las mismas condiciones.*

* *Efectuar un estudio sobre los costos de la enseñanza pública de forma que, considerando las circunstancias que la separan de la privada, pueda servir de referencia para establecer los importes de los módulos de las diferentes subvenciones.*

Pamplona, 1 de octubre de 1993

El Presidente: Francisco J. Tuñón San Martín

ANEXO Nº 1: COMPARACIÓN DEL IMPORTE DE LOS MÓDULOS EN TERRITORIO COMÚN, EUSKADI Y NAVARRA.

		Año 91	Año 92	Año 93
E.G.B.	Ministerio	3.827.688	4.111.730	4.325.911
	Navarra	4.064.612	4.480.955	4.729.089
	País Vasco	4.267.576	4.480.955	4.865.822
B.U.P.	Ministerio	5.203.895	6.022.973	6.934.117
	Navarra	5.911.178	6.906.996	7.269.369
	País Vasco	6.578.044	6.906.996	7.596.775
F.P.1	Ministerio	5.760.338	6.276.273	7.494.927
	Navarra	7.931.754	7.931.754	8.311.201
	País Vasco	7.474.146	7.847.853	8.496.846
F.P.2	Ministerio	5.608.630	6.070.606	7.129.988
	Navarra	6.989.259	7.824.308	8.237.483
	País Vasco	7.451.722	7.824.308	8.535.433

ANEXO Nº 2: AULAS SUBVENCIONADAS O CONCERTADAS.

	91-92	92-93
Infantil	276	274
E.G.B	870 (1) 24 integración 1 especial	865 (2) 24 1
F.P1	67 (3) 1 subv.	68 (3)
F.P2	38 12 subv.	43 10 subv.
C.O.U.	40 4 concertadas	38 4 concertadas

(1) Además 44 profesores de apoyo.

- 16 apoyo a dirección.
- 4 orientadores.
- 6 profesores euskera.
- 6 unidades sólo funcionamiento.

(2) Además 45 profesores de apoyo.

- 14 apoyo de dirección.
- 5 orientadores.
- 7 profesores de euskera.
- 4 unidades sólo funcionamiento.

(3) Sin incluir las academias de peluquería subvencionadas al 66 %.

ANEXO Nº 3: ALEGACIONES PRESENTADAS POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN.

Adjunto remito alegaciones al Informe provisional en relación con la "Mejora de las condiciones de escolarización en todos los niveles de Enseñanza".

Pamplona, 29 de septiembre de 1993

El Director General de Educación: Santiago Arellano Hernández.

ALEGACIONES

III- Conclusiones y recomendaciones.

Sobre la conveniencia de mantener un programa con tantas actividades y tan variadas, sin entrar a valorar la conveniencia de la recomendación, sí indicaremos que se está actuando sobre la estructura de un programa de carácter subsidiario, y que corresponde a un tiempo anterior a la asunción de las transferencias de educación.

Sobre la recomendación de establecer unos indicadores de más alcance que los de actividad, alegamos que el programa 10 es básicamente instrumental, y que no le correspondería fijar esos objetivos. Creemos que la conveniencia de su establecimiento, como la necesidad de analizar el programa corresponde a la política general del Departamento.

Sobre el sistema contable en relación con las subvenciones, debemos manifestar que la inexistencia de un programa específico para el abono de las nóminas de centros concertados, no sólo impide el seguimiento contable, sino que obliga a una estimación estadística de conceptos importantes de la parte del módulo correspondiente a «gastos variables», como es la antigüedad. El Departamento de Educación y cultura tiene fijadas prioridades para la adecuación del sistema informático, y con esa prelación se van abordando desde el Servicio de Organización de Sistemas.

La conclusión acerca de la normativa sobre los módulos debe ser matizada en su primera conclusión, la definición precisa de los conceptos, toda vez que aparece determinada en el Real Decreto 2377/1985, artº 13.1 y en el Decreto foral 496/1992 de 14 de diciembre, artº 13.1 que establecen los conceptos de forma precisa y prescriptiva.

No obstante esta definición precisa del destino de las distintas partes del módulo educativo en Navarra, anualmente queda desvirtuada al figurar en las leyes de presupuestos párrafos como:

– El incluido en el artículo 4.º de la Ley foral 9/1992, apartados 8.b), c), d), e) y f), textualmente:

«Para garantizar la cantidad... pts. por unidad».

– El incluido en el artº 39 de la Ley 9/1993, textualmente:

«El Gobierno de Navarra garantizará la percepción por cada centro de las cantidades relativas a gastos variables y otros gastos determinados en la Disposición Adicional Decimotercera».

En cuanto a su importe y su aplicación está condicionado por la necesidad de determinar el coste del puesto escolar en los niveles obligatorios -hoy todavía E.G.B., F.P.I. y E. Especial.

Existe un convenio entre el Instituto Nacional de Estadística y el Gobierno de Navarra (Sección de Estadística), para obtener el coste de la enseñanza privada en todos los niveles.

El Ministerio de Economía solicitó la colaboración del Departamento de Educación y Cultura, que se concretó en el trabajo de campo para la captación de los datos de los cuestionarios y en el contraste de la información obtenida con los datos del Departamento a través del Servicio de Organización de Sistemas. Este trabajo comenzó en abril de 1992.

El convenio permite, además de la publicación a nivel nacional, su explotación por parte del Gobierno de Navarra, Departamento de Educación, con lo que se obtendrá el coste de la enseñanza privada en los niveles de Infantil, E.G.B., F.P.I., E. Especial y B.U.P.

El Departamento puede tener un estudio de costes en el plazo de un mes y, con un plazo añadido obtener el coste de los niveles similares del sistema público.

Una vez conocido el coste real de la enseñanza, tanto en los niveles obligatorios como en los no obligatorios, podremos regular normativamente el importe de cada concepto del módulo.

Ese será el momento en que el Departamento pueda actuar sin el referente actual de las Comunidades más cercanas con competencias educativas, Gobierno Vasco, y de las que no tienen transferida dicha competencia, Rioja, Aragón, en definitiva territorio M.E.C., considerando además la existencia de acuerdos formales entre organizaciones patronales y sindicales que vinculan a las partes en el ámbito de la Comunidad Foral.

Serán esos estudios los que permitan contrastar y, en consecuencia, ajustar demanda y oferta educativa, dentro siempre del marco constitucional, que posibilita la libre elección del puesto escolar en los niveles obligatorios, y de la obligación de ofrecer públicamente una oferta que alcance a todos los alumnos del territorio Foral, con independencia de su residencia -urbana, suburbana, rural con sus propias variantes-, de su condición social -minorías étnicas, temporeros- y de su condición física y psicológica -alumnos con necesidades educativas especiales, plurideficientes, autistas, alumnos hospitalizados, etc.-, para una adecuada integración en el sistema educativo.

La dificultad sobreañadida de la implantación de una nueva organización educativa, su desarrollo desde la vigencia de la LOGSE y el descenso demográfico, que apenas alcanza a los niveles no obligatorios, B.U.P./F.P. II, pero que sí lo hará a la enseñanza secundaria 12-16 años, a partir del curso 1995-1996, es un factor que también debe valorarse para racionalizar los recursos educativos.

No obstante, el Departamento de Educación está haciendo un esfuerzo en la dirección del equilibrio de la oferta y la demanda, a través de la reducción de unidades, tanto en la enseñanza pública como en la privada; se traduce en la liberación de recursos personales que se aplican

como profesores de apoyo para centros que no tenían ninguno o que, por el número de unidades, deberían tener más de uno. Con ello se facilita el apoyo a las aulas más numerosas, a las que puedan tener alumnos con dificultades de aprendizaje y a la disminución de sustitutos temporales en los centros.

En concreto, en el curso 1993-1994, se han podido recolocar como profesores de apoyo, tanto en castellano como en lengua vasca un total de 29 profesores, 1 psicólogo y 1 cuidador, dentro del acuerdo firmado entre el Departamento, organizaciones patronales y sindicatos, que fija también las funciones del profesor de apoyo. Todo ello producto de la reducción de unidades concertados en E.G.B. y E. Especial.

Debe considerarse que la razón número de alumnos/aula que la LOGSE y su desarrollo reglamentario exige, lo es dentro de un horizonte temporal que alcanza hasta el año 2000, con lo que nos encontramos con centros públicos y privados por debajo de esa razón numérica, pero también con ejemplos de signo contrario como parece reflejado en el Informe de la Cámara; estas diferencias tienen mucho que ver con la situación geográfica de los centros, con sus proyectos educativos, tanto los expresos, como los tácitos o implícitos, que dificultan seriamente una proporción más razonable o una mayor homogeneidad entre ellos.

Como ejemplo de lo citado existen «ikastolas» municipales y privadas que completan la oferta pública y privada de modelo D, enseñanza en Lengua Vasca, debido no a un plan de estudios diferente o a una ordenación académica específica, sino al proyecto implícito que subyace en estos centros; con todo, las exigencias presupuestarias y la planificación del Departamento pretenden una mejor acomodación y rentabilización de los recursos, si bien en el campo de la educación las razones numéricas están subordinadas a condicionamientos sociales muy arraigados y a situaciones personales de gran complejidad.

IV. Análisis de la Ejecución del Presupuesto.

En el apartado IV, Análisis de la ejecución del presupuesto se explica, en el apartado de transferencias corrientes, el reparto que al final del ejercicio presupuestario se efectúa a los centros privados y los diferentes criterios de reparto en E.G.B. y en F.P.I.

Quisiéramos precisar que dentro de lo poco pacífica que es esta cuestión, -y que tiene su

origen en la propia Ley de Presupuestos que garantizaba toda las cantidades del módulo a los Centros, siendo así que, según la estructura de la plantilla de cada centro necesariamente unos sobrepasan el módulo por sus gastos en variables y otros no-, el Departamento efectuó el reparto solidario en E.G.B., e individualizado en F.P. I, en función de la solicitud de las asociaciones patronales de la enseñanza privada y con el conocimiento de los sindicatos.

Debe tenerse en cuenta que existe una mayor homogeneidad entre los centros que imparten E.G.B., que por otra parte son la mayoría, y los centros que imparten Formación Profesional I.

La imputación a la línea de E.G.B. de gasto de otros niveles, es un problema formal que puede originarse por una incompleta asignación del profesorado a sus niveles, cuando participan en varios y de los centros contables correspondientes al no distinguir partidas de un mismo programa.

En el caso de las ikastolas municipales debemos manifestar que por su carácter específico - centros dependientes de una Administración Pública, en este caso municipal- deberían haber sido objeto de un convenio especial, convenio que nunca desarrolló el Ministerio de Educación y Ciencia; la improcedencia del pago delegado, ha llevado a subvencionar al municipio, -titular, en definitiva, de estos Centros-, pero a resolver sus unidades con las concertadas, puesto que afectan a niveles obligatorios.

Los profesores de apoyo, así como los de euskera en el modelo A, son la consecuencia de la disminución de las unidades en E.G.B., que llevó al M.E.C. y a las asociaciones sindicales y patronales a convenir por acuerdo la recolocación del profesor sobrante como apoyo en centros que sobrepasaban determinado número de unidades; a este Acuerdo de centros en crisis se subrogó el Departamento de Educación al transferirse las competencias educativas.

Transferencias de capital.

El Decreto foral 13/1990, de 25 de enero, no es adecuado al producirse las solicitudes de los municipios a lo largo de todo el año, porque los municipios solicitan la subvención cuando tienen recursos presupuestarios, o cuando surgen emergencias en los colegios públicos. Siguiendo la recomendación de la Cámara aceptamos la de modificar el Decreto tanto en plazos como en los conceptos que serán preferentes para la subvención.

De carácter general.

Sobre la utilidad de indicadores, método de seguimiento y evaluación de la actividad ya se ha alegado en la parte III Conclusiones y recomendaciones.

Pamplona, 24 de septiembre de 1993

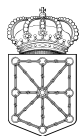
El Director del Servicio: José Morán González

ANEXO Nº 4: CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN.

Examinadas las alegaciones remitidas por el Director General de Educación, esta Presidencia resuelve elevar a definitivo el Informe de Fiscalización Provisional del Programa «Mejora de las condiciones de Escolarización en todos los niveles de enseñanza».

Pamplona, 1 de Octubre de 1993

El Presidente: Francisco J. Tuñón San Martín



BOLETIN OFICIAL DEL PARLAMENTO
DE NAVARRA

BOLETIN DE SUSCRIPCION

Nombre

Dirección

Teléfono *Ciudad*

D. P. *Provincia*

Forma de pago:

Transferencia o ingreso en la cuenta corriente de la Caja de Ahorros de Navarra, número 3110.000.007133.9

PRECIO DE LA SUSCRIPCION BOLETIN OFICIAL Y DIARIO DE SESIONES	REDACCION Y ADMINISTRACION PARLAMENTO DE NAVARRA «Boletín Oficial del Parlamento de Navarra» Arrieta, 12, 3º 31002 PAMPLONA
Un año..... 5.000 ptas.	
Precio del ejemplar Boletín Oficial..... 110 » .	
Precio del ejemplar Diario de Sesiones..... 140 » .	