

BOLETIN OFICIAL
DEL
PARLAMENTO DE NAVARRA

III Legislatura

Pamplona, 25 de noviembre de 1993

NUM. 47

S U M A R I O

SERIE G:

Comunicaciones, Convocatorias y Avisos:

- Informe de fiscalización sobre el programa “Función Pública” (ejercicio 1992), emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 2).
- Informe de fiscalización sobre el programa “Gestión de patrimonio y contratación” (ejercicio 1992), emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 24).

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

**Informe de fiscalización sobre el programa «Función Pública» (ejercicio 1992),
emitido por la Cámara de Comptos**

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 8 de noviembre, acordó ordenar la publicación del informe emitido por la Cámara de Comptos sobre la fiscalización del programa «Función Pública» (ejercicio 1992).

Pamplona, 9 de noviembre de 1993

El Presidente: Javier Otano Cid

**Informe de fiscalización sobre el
programa «Función Pública»
(ejercicio 1992)**

ÍNDICE

- I. Descripción del programa.
- II. Objetivo, alcance y limitaciones.
- III. Conclusiones y recomendaciones generales.
- IV. Evaluación del programa (1): Ejecución del presupuesto del programa.
 - IV.1. Comentarios generales.
 - IV.2. Estado de Gastos.
 - IV.3. Estado de Ingresos.
- V. Evaluación del programa (y 2): Estudio operativo
 - V.1. Seguimiento y evaluación de los indicadores del programa.
 - V.2. Registro centralizado de personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral y de sus organismos autónomos.
 - V.3. Análisis de la asistencia sanitaria uso especial.
 - V.4. Estudio sobre las jubilaciones y pensiones de los funcionarios del Gobierno de Navarra.
 - V.5. Sistemas de selección del personal temporal.

I. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA.

La gestión de personal en la Administración de la Comunidad Foral está descentralizada, fundamentalmente, en cuatro centros: Departamento de Presidencia, Departamento de Educación, Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea e Instituto Navarro de Bienestar Social; si bien el primero citado tiene asignadas las funciones de diseño, coordinación y emisión de directrices de la política de todo el personal. Igualmente asume, entre otros aspectos, la gestión tanto las retribuciones del personal pasivo como la asistencia sanitaria uso especial.

El programa 020 «Función Pública» de los Presupuestos Generales de Navarra para 1992 está encuadrado en el Departamento de Presidencia, siendo la unidad responsable de su gestión la Dirección General de la Función Pública.

Las finalidades que se persiguen con la ejecución del programa, de acuerdo con su texto aprobado, son las siguientes:

«A. Establecer las directrices en política de personal para toda la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos.

B. Inspección general en materia de personal.

C. Salud Laboral.

D. Agilizar y coordinar la gestión de personal de toda la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos, para lo cual se informatizarán todos los datos relativos al personal a fin de disponer de un registro centralizado de personal.

Para alcanzar estas finalidades, el programa de 1992 señala los siguientes objetivos y acciones:

1. Elaboración y Coordinación de la normativa referida a personal.

2. Coordinación y control de las convocatorias de ingreso y provisión de puestos de trabajo.

3. Admisión y adscripción de personal. Elaboración de registro de personal.

4. Tramitación de expedientes y resolución de recursos administrativos.

5. Inspección general.

6. Gestión de beneficios sociales de personal.

7. Gestión de remuneración y cotización a la Seguridad Social del personal.

8. Atenciones y prestaciones de asistencia sanitaria.

9. Gestión de clases pasivas del personal funcionario.

10. Negociación de convenios y seguimiento de los mismos a través de la comisión paritaria para el personal laboral y de la mesa general de negociación para el personal funcionario.

11. Establecimiento de los cauces de comunicación e información con el comité de empresa y con la junta de personal de la Administración de la Comunidad Foral.

12. Revisiones médicas preventivas al personal, tanto funcionario como laboral.»

El Programa se acompaña de los siguientes indicadores, si bien no están específicamente relacionados con los objetivos.

Indicadores	Previsto
Expedientes tramitados	6.700
Convocatorias efectuadas	114
Contratos formalizados	550
Beneficiarios asistencia sanitaria	22.000
Beneficiarios ayuda familiar	5.000
Recursos resueltos	125
Peticiones atendidas	2.120
Pensiones	1.943

Los recursos humanos que establece el programa para el ejercicio de 1992 se indican a continuación y en resumen, ascienden a un total de 67,5 personas.

- 1 Director General
- 3 Directores de servicio
- 3 Jefes de sección
- 4 Jefes de negociado
- 1 Técnico de administración pública (rama jurídica)
- 1 Técnico de administración pública (rama económica)
- 1 Licenciado en derecho
- 8 Graduados sociales
- 4 Diplomados en ciencias empresariales
- 1 Inspector de absentismo
- 3 Oficiales administrativos
- 26 Auxiliares administrativos
- 2 ATS.

- 1 Auxiliar clínica
- 1 Auxiliar OO.AA.
- 1 Auxiliar
- 2 Facultativo y especialista
- 1 Personal limpieza (1/2 jornada).
- 1 Asistente social
- 1 Técnico superior
- 2 Auxiliares sanitarios.

Los recursos monetarios que se asignan inicialmente a este programa en 1992 suponen unos gastos de 6.400 millones y unos ingresos de 462 millones.

Las actuaciones comprendidas en el Programa se regulan preferentemente por la Ley Foral 13/1983, de 13 de marzo, reguladora del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, Acuerdo de la Diputación Foral de 10 de marzo de 1931 de aprobación del Reglamento de Jubilaciones y Pensiones de los funcionarios de la Diputación Foral y Acuerdo de la Diputación Foral de 24 de agosto de 1973 de aprobación del Reglamento de Asistencia Sanitaria.

II. OBJETIVO, ALCANCE Y LIMITACIONES.

De acuerdo con la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos, se ha incluido en su Plan de Actuación la fiscalización del Programa «FUNCIÓN PÚBLICA» correspondiente a los Presupuestos Generales de Navarra de 1992.

OBJETIVOS

Con la realización del presente trabajo, la Cámara de Comptos pretende la consecución de los siguientes objetivos:

1º Contrastar que la ejecución del Presupuesto del Programa para el ejercicio de 1992, en sus distintos epígrafes económicos, recoge los gastos e ingresos que le son imputables.

2º Verificar el cumplimiento de la legalidad aplicable a la ejecución del presupuesto del Programa.

3º Realizar un estudio operativo sobre la actividad del Programa, es decir, analizar el grado de eficacia, eficiencia y economía alcanzado en su ejecución.

4º Analizar y evaluar el sistema de Control Interno implantado, en la Unidad responsable del Programa, proponiendo, en su caso, las Recomendaciones que sean precisas para lograr adecuar la gestión del Programa a los principios antes citados.

ALCANCE

El trabajo se ha centrado en la revisión del Presupuesto del Programa para 1992, analizando y evaluando los aspectos de organización, contabilidad y control interno que se han considerado convenientes.

Ante las importantes limitaciones -como se comentan posteriormente- que han surgido para la realización de un análisis global sobre el grado de eficacia, eficiencia y economía alcanzado en la ejecución del Programa, se han realizado estudios y análisis específicos referidos a:

- Registro Centralizado de Personal.
- Asistencia Sanitaria Uso especial.
- Sistema de Pensiones de los Funcionarios del Gobierno de Navarra.
- Procedimientos de selección del Personal Laboral Temporal.

En su realización se han aplicado las normas y procedimientos de auditoría que consideramos necesarios de acuerdo con las circunstancias y teniendo en cuenta los objetivos establecidos previamente.

El trabajo de campo se efectuó en los meses de mayo y junio de 1993.

LIMITACIONES

La consecución del objetivo de realizar un estudio operativo de la ejecución del Programa ha estado afectado por las siguientes limitaciones:

A) Actividad del Programa.

La actividad del Programa incluye acciones tanto de naturaleza administrativa como de prestación de bienes y servicios.

En relación con las primeras acciones, son atribuciones exclusivas de la Administración y consisten, fundamentalmente, en el establecimiento de directrices en materia de personal.

En este contexto, el proceso de presupuestación por programas así como su posterior seguimiento está condicionado por la propia naturaleza de la actividad fiscalizada, en la que predomina, en gran medida, los objetivos cualitativos -acciones- al resultar su cuantificación bastante problemática.

B) Estructura del Programa.

La propia naturaleza de los objetivos definidos, su no cuantificación y relación con los créditos presupuestarios y la definición de unos indicadores que se centran en aspectos de gestión exclusivamente administrativa.

C) Contabilidad de Costes.

La inexistencia de un sistema de contabilidad de costes que permita la determinación del coste de las distintas actuaciones realizadas a lo largo del ejercicio así como la imputación al Programa del porcentaje de cargas generales y demás costes indirectos que le corresponda.

Agradecemos al personal de la Dirección General de la Función Pública la colaboración prestada en la realización del presente Informe.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES.

En este apartado recogemos las Conclusiones Generales obtenidas del trabajo realizado que se acompañan, en su caso, con sus correspondientes Recomendaciones.

1.ª La presentación y estructura del programa fiscalizado es, en nuestra opinión, incompleta en cuanto que:

- Si bien los objetivos son representativos de la actividad a desarrollar, definen ésta de manera muy general, no están cuantificados ni relacionados con los créditos presupuestarios.

- Los indicadores que acompañan al Programa no están relacionados expresamente con los objetivos y se limitan a cuantificar parcialmente la gestión administrativa realizada por la Dirección General.

- No se realiza un seguimiento específico de la ejecución y cumplimiento de los objetivos e indicadores.

Estos aspectos han impedido la realización de un estudio global sobre el grado de eficacia, eficiencia y economía alcanzado con la ejecución del Programa.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que este Programa engloba tanto una actividad administrativa -en la que predominan los objetivos de naturaleza cualitativa, al resultar su cuantificación bastante problemática- como una actividad prestadora de bienes y servicios -con objetivos más fácilmente cuantificables-.

** Recomendamos la realización de un esfuerzo complementario por parte de la Dirección General de la Función Pública al objeto de dotar al Programa de las herramientas precisas para cuantificar sus objetivos y acciones, contrastar y verificar el grado de cumplimiento de los mismos y analizar las desviaciones que puedan producirse en su ejecución.*

2.ª La ejecución del presupuesto del programa para el ejercicio de 1992 refleja, en general, la actividad realizada, con las siguientes excepciones:

- Si bien no siempre se aplica con rigor el principio del devengo en la imputación de gastos e ingresos al ejercicio que corresponda -fundamentalmente en los derivados de la asistencia sanitaria-, el criterio aplicado es consistente con el aplicado en ejercicios anteriores.

- La estructura general de la Presupuestación por Programas del Gobierno de Navarra conduce a que el Programa fiscalizado no refleje los costes indirectos procedentes de los servicios generales y de apoyo pero sí asuma gastos que estrictamente no le corresponden.

En cuanto a la Liquidación económica del Presupuesto, los gastos reconocidos ascienden 4.795 millones, presentando un grado de ejecución del 83 por ciento; como capítulo más significativo, destaca el de personal, con un 99 por ciento del total de gastos del Programa.

Los ingresos suponen un total de 548 millones, con un grado de ejecución del 119 por ciento.

Recomendaciones

** El presupuesto del Programa y su Liquidación reflejará los gastos e ingresos que le son imputables, de acuerdo con su propia naturaleza y con la aplicación del principio del devengo.*

** El Gobierno de Navarra debe estudiar e implantar progresivamente un sistema simplificado de reparto e imputación de las cargas generales y de determinación de costes, al objeto de que pueda realizarse un análisis y seguimiento adecuado de la ejecución de los Programas.*

3.ª Legalidad. En general, la ejecución del Presupuesto del Programa se realiza de acuerdo con el principio de legalidad.

4.ª Registro centralizado de Personal. Entre las acciones del Programa se establece la realización de un Registro centralizado e informatizado de todo el personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral y de sus organismos autónomos con el fin de agilizar y coordinar la gestión del mismo.

En el ejercicio fiscalizado, 1992, ha concluido la primera fase de este proyecto o fase de captura y tratamiento de datos relativos a personas, situación laboral y orgánica e incidencia presupuestaria. La segunda fase se encuentra en diseño, estando previsto concluirlo en 1994. El coste estimado de todo el proyecto asciende a unos 200 millones de pesetas.

** Recomendamos que se agilice, en la medida de lo posible, la realización y conclusión de este proyecto por su incidencia en una adecuada gestión de personal.*

De acuerdo con los datos obtenidos en la citada primera fase, mayo de 1993, el número de personas vinculadas con la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos -sin incluir al personal temporal- asciende a 14.781, que se distribuyen según con el siguiente cuadro:

	Número	%
Administración Núcleo	3.462	24
Educación	5.214	35
Serv. Navarro de Salud	6.105	41
Total	14.781	100

Como se observa, el 76 por ciento de los empleados fijos están adscritos a Educación y al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

De este total de personal, el de naturaleza funcional representa el 82 por ciento.

5.ª Sistema de asistencia sanitaria uso especial. Este sistema está regulado fundamentalmente por el Acuerdo de la Diputación Foral de 24 de agosto de 1973 y tiene como finalidad contribuir a sufragar, total o parcialmente, los gastos derivados de la asistencia sanitaria de los funcionarios de las Administraciones Públicas Forales de Navarra.

Aunque esta normativa pudo resultar adecuada en su momento, en la actualidad requiere una adaptación a la presente situación de las Administraciones Forales.

En abril de 1993, estaban afiliados un total de 21.709 personas, de las que el 41 por ciento corresponden a titulares del servicio y el resto, a familiares de los mismos. Atendiendo a su procedencia, los funcionarios del Gobierno de Navarra y de la Administración Parlamentaria -Parlamento y Cámara de Comptos de Navarra- representan el 62 por ciento de los afiliados, en tanto que los procedentes de las Entidades Locales de Navarra suponen un 37 por ciento.

La financiación del sistema procede de retenciones en nómina, tanto a los funcionarios activos como a los pasivos, y de derramas de las Entidades Locales y del Gobierno de Navarra.

En el presupuesto fiscalizado, y de acuerdo con nuestras estimaciones, el sistema presenta la siguiente estructura financiera (en millones de pesetas):

Gastos	(739)
Financiación:	739
. Retenciones en nómina	221
. Derramas EE.LL.	86
. Presupuesto Gobierno Navarra	432

Esta estructura provoca, por tanto, un déficit medio por titular de 60.511 pesetas, que tiene que cubrirse con derramas de las Administraciones.

Además es preciso señalar que dentro del apartado de gastos sólo se incluyen los reintegros a los funcionarios por asistencia sanitaria y farmacéutica -de acuerdo con unas tarifas de 1988 que no se han actualizado anualmente-, pero no se consideran, al no estar cuantificados, los gastos derivados de prestaciones sanitarias en la red hospitalaria del Gobierno de Navarra.

Recomendamos

** Actualizar la normativa reguladora del sistema teniendo en cuenta la actual situación de las Administraciones Forales, en particular la unificación de la red hospitalaria, la afiliación al Régimen General de la Seguridad Social de los funcionarios de nuevo ingreso y el coste de la prestación.*

** El proceso de acomodación y actualización anterior requiere conocer todos los gastos que conlleva el sistema al objeto de disponer de la información necesaria para la adopción de decisiones de gestión.*

6.ª Sistema de pensiones de los funcionarios de Navarra. Está regulado en el Reglamento aprobado por Acuerdo de la Diputación Foral de 10 de marzo de 1931.

Como reiteradamente ha denunciado esta Cámara de Comptos, se ha incumplido la Disposición Adicional Primera del Estatuto de Personal en lo referente a la aprobación de un nuevo Reglamento de Derechos Pasivos.

Por otra parte, el artículo 19 de la Ley Foral 5/1991, de 26 de febrero, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1991, señalaba que antes del 1 de octubre de 1991, el Gobierno de Navarra remitirá al Parlamento un Proyecto de Ley Foral de Derechos Pasivos de Funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra. Este requerimiento legal ha sido, igualmente, incumplido por el Gobierno de Navarra.

Esta situación provoca, además de problemas de gestión, una cierta inseguridad en los funcionarios que no favorece el normal desenvolvimien-

to de sus relaciones con la Administración y que se acentúa, si cabe, con la actual incorporación de los nuevos funcionarios al Régimen General de la Seguridad Social.

Igualmente, esta Cámara insiste en que los Estados Financieros del Gobierno de Navarra deberían reflejar las obligaciones actuariales generadas por los derechos pasivos de sus funcionarios.

En el ejercicio fiscalizado, los gastos por pensiones y jubilaciones han supuesto un desembolso de 3.025 millones, que representa un incremento del 4 por ciento respecto al ejercicio anterior. El número de beneficiarios se ha incrementado, igualmente, en un 1 por ciento, alcanzando la cifra de 2.028 personas.

En el cuadro siguiente se muestra para cada tipo de jubilación y pensión contemplado en el régimen del Gobierno de Navarra, el importe medio mensual en pesetas:

Tipo	Importe Medio Mensual
Voluntaria	156.037
Forzosa	114.782
Incapacidad	119.744
Estabilizada	99.946
Viudedad	99.536
Orfandad	56.815
Colateral	68.987
Orfandad/viud.	34.965
Especiales	35.950
Media total	106.546

Como puede apreciarse existen diferencias significativas entre los importes de las distintas figuras. Respecto a la media total, ésta se ha incrementado respecto al ejercicio anterior en un 6 por ciento.

Recomendaciones.

** Definir con urgencia el modelo de jubilaciones y pensiones a aplicar a los funcionarios del Gobierno de Navarra que no están acogidos a otros regímenes de pasivos. Esta situación afecta a un colectivo de unas 5.000 personas, que representan un 34 por ciento del total de personal vinculado con la Administración de la Comunidad Foral.*

** Una vez definido dicho modelo, elaborar una normativa que regule los derechos y obligaciones de los funcionarios adscritos al mismo y de la Administración.*

7.ª Sistema de selección del personal temporal. El Gobierno de Navarra utiliza dos sistemas para la selección del personal temporal:

- a) Promoción interna temporal.
- b) Personal ajeno a la Administración.

El primer sistema está regulado en el Decreto Foral 24/1992. En resumen, este Decreto permite que los empleados fijos del Gobierno de Navarra puedan desempeñar temporalmente -hasta un máximo de 12 meses- trabajos de superior nivel o grupo al que están adscritos, siempre que posean la titulación y demás requisitos establecidos. Este sistema se encuadra dentro de la política de formación y perfeccionamiento de los empleados fijos desarrollada por el Gobierno de Navarra.

Respecto al segundo, como norma general, se utilizan listas de personas que han opositado y se han quedado sin plaza o de personas que han concursado para cubrir puestos de trabajo temporal y permanecen en situación de espera.

A 1 de enero de 1993, tenían relación temporal con el Gobierno de Navarra, un total de 272 personas, de acuerdo con los datos aportados por la Dirección General y sin incluir, al no disponerse de esta información, los contratados por el Departamento de Educación y el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea. Por tanto, la cifra anterior es meramente orientativa de la situación real, puesto que estos dos centros citados son, al menos en teoría, los que más necesitan y acuden a la contratación temporal.

** Recomendamos que los centros con competencia en materia de contratación temporal remitan a la Dirección General de la Función Pública la información necesaria sobre las contratacio-*

nes realizadas, al objeto de que ésta pueda cumplir su papel de centro de coordinación de la política de personal del Gobierno de Navarra.

IV. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA (1): EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL PROGRAMA.

IV.1. COMENTARIOS GENERALES.

En el cuadro nº 1 se recoge la ejecución del Presupuesto del Programa para 1992. El total de obligaciones reconocidas asciende a 4.795 millones, mientras que los derechos reconocidos suponen 548 millones, presentando, por tanto, un Índice de Cobertura del 11,43 por ciento. Es decir, de cada 100 pesetas gastadas, el Programa genera 11,43 pesetas.

El estado de gastos ofrece un grado de ejecución del 83 por ciento, que se reduciría al 75 por ciento si lo ponemos en relación con el presupuesto inicial. En todo caso, este porcentaje es inferior al global del Presupuesto del Gobierno de Navarra -94 por ciento-.

Los gastos de personal suponen el 99 por ciento del total de gastos del Programa. Como gastos más significativos destacamos el pago de pensiones -3.008 millones- y el gasto de la asistencia sanitaria uso especial -739 millones-.

En ingresos, el grado de ejecución es del 119 por ciento respecto al presupuesto consolidado, superior al global del Presupuesto del Gobierno de Navarra -89 por ciento-. El 93 por ciento de los mismos, corresponden al Capítulo 3º de «Tasas y otros ingresos». Como partidas más destacadas mencionamos las cuotas de derechos pasivos -204 millones- y las cuotas de asistencia sanitaria uso especial -307 millones-.

Ejecución presupuesto de 1992 (en miles de pesetas)

Cuadro nº 1

A) GASTOS	Inicial	Consolidado	Reconocido	% Ejecutado	% S/Total programa
1. Personal	6.316.972	5.711.480	4.744.613	83	99
2. Compra bienes	37.029	37.128	22.978	62	0,5
6. Inversiones	46.370	46.370	27.645	60	0,5
Total Gastos	6.400.371	5.749.978	4.795.236	83	100
B) INGRESOS	Inicial	Consolidado	Reconocido	% Ejecutado	% S/Total programa
3. Tasas y otros ingresos	425.060	425.060	512.426	121	93
4. Transferencias ctas.	100	100	—	0	—
5. Ingr. patrimoniales	11.016	11.016	10.982	99	2
8. Variación activos finan.	26.225	26.225	24.844	95	5
Total Ingresos	462.401	462.401	548.252	119	100

IV.2. ESTADO DE GASTOS.

A) Gastos de Personal.

Las obligaciones reconocidas de este capítulo ascienden a 4.744 millones, que representan el 99 por ciento de los gastos del Programa. Su grado de ejecución es del 83 por ciento.

Al objeto de sistematizar la presentación del trabajo realizado, el total del capítulo se desglosa en los siguientes epígrafes:

Epígrafe	Importe (en millones)
1. Retribuciones personal Programa	209
2. Retribuciones personal temporal	97
3. Seguridad Social	62
4. Diferencial IPC	128
5. Asistencia Sanitaria Uso Especial	739
6. Pensiones	3.008
7. Prestaciones ex-pres. y ex-cons.	12
8. Pólizas de Seguro	181
9. Ayudas adquisición vehículos	11
10. Bonificación intereses anticipos	100
11. Ejecución de sentencias	188
Otros gastos	9
Total	4.744

A continuación comentamos los anteriores epígrafes;

1. Retribuciones del personal asignado al Programa (209 millones).a) Plantilla.

En el epígrafe I de este Informe se refleja el número y composición del personal del Progra-

ma. Como puede observarse, el total asciende a 67,5 personas. El 0,5 corresponde a una persona que presta sus servicios sólo a media jornada.

Contrastada esta cifra con la plantilla real a 31 de diciembre de 1992 -71,5- se observa una diferencia neta a favor de la real de 4 personas, que se explica de acuerdo con el siguiente detalle:

Jefe de sección	1
TAP rama jurídica	1
TAP rama económica (1)	
ATS	1
Personal Temporal	2
Total	4

El personal temporal está cubriendo las vacante de TAP-rama económica y de letrado.

** Recomendamos que la relación de personal que acompaña al Programa se ajuste lo más posible a la plantilla real prevista en el ejercicio. Al respecto ha de tenerse en cuenta las vacantes existentes.*

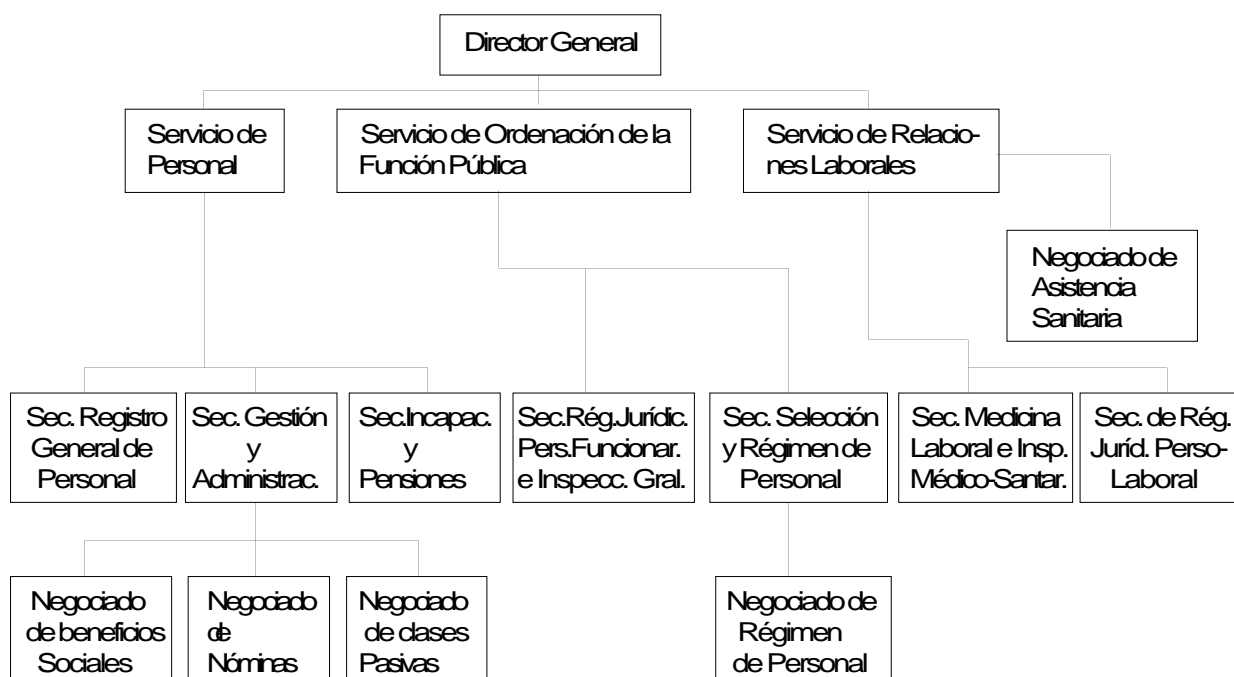
La anterior plantilla, atendiendo a los niveles en que están encuadrados se distribuye, en porcentaje, de la siguiente manera:

Niveles	%
A	20
B	27
C	8
D	43
E	2
Total	100

En el cuadro nº 2 se recoge el organigrama de la Dirección General de la Función Pública a 31 de diciembre de 1992.

Organigrama - Programa 020 «Función Pública»

Cuadro nº 2



En relación al mismo, es preciso señalar que de acuerdo con el Decreto Foral 435/1992, de 28 de diciembre, la Sección de Medicina Laboral e Inspección Médico-Sanitaria se ha transformado en organismo autónomo, en concreto, en el Instituto Navarro de Salud Laboral, adscribiéndose al Departamento de Salud.

b) Coste del personal.

El coste del personal que está adscrito al Programa es, de acuerdo con nuestras estimaciones, el siguiente:

Retribuciones Altos Cargos	6
Retribuciones Funcionarios	157
Retribuciones Laborales Fijos	46
Personal Laboral temporal	11 (*)
Seguridad Social	17 (*)
Total	237

(*) No incluidas en el presupuesto como retribuciones del personal del Programa.

Se ha comprobado que las anteriores retribuciones corresponden a personal encuadrado en el Programa.

No obstante, las retribuciones del personal laboral temporal y el gasto de su seguridad social, si bien están imputados a líneas presupuestarias del Programa, no están especificados expresamente. Para su determinación ha sido preciso investigar entre las distintas líneas.

Este importe se incrementaría con la parte proporcional de coste indirecto del personal de apoyo de los servicios generales.

** Recomendamos el estudio e implantación posterior -a nivel de Gobierno de Navarra- de algún procedimiento simplificado de reparto a los distintos Programas de los costes indirectos y, en particular, los de personal.*

2. Retribuciones personal temporal (97 millones).

El coste de 97 millones corresponde a las retribuciones del personal laboral temporal contratado desde el Departamento de Presidencia y que prestan sus servicios tanto en éste como en el resto de departamentos, cuando éstos no disponen de línea presupuestaria o está insuficientemente dotada.

Como hemos comentado en el epígrafe anterior, al Programa fiscalizado sólo ha de imputarse gasto de 11 millones; el resto, 86 millones, corresponde a otros Programas.

** Recomendamos que el coste del personal laboral temporal se impute al Programa en que efectivamente prestan sus servicios.*

3. Seguridad Social (62 millones).

a) Coste.

Al igual que en el epígrafe anterior, dentro del coste de la Seguridad Social, 62 millones, se

incluye la cotización empresarial del personal laboral (fijo y temporal) tanto del Programa como del resto de programas que o bien no tienen línea presupuestaria para este concepto o bien está insuficientemente dotada.

Se ha estimado que al Programa fiscalizado le corresponde un coste de 17 millones; el resto, 45 millones, debería imputarse a los programas en que prestan sus servicios los correspondientes trabajadores.

** Recomendamos que el coste de la Seguridad Social del personal laboral temporal se impute al programa en que efectivamente prestan sus servicios. En el supuesto de que se mantenga la actual estructura presupuestaria, estimamos conveniente que se desglose en distintas líneas presupuestarias el coste que afecta al Programa fiscalizado y el que afecta al resto de programas. Esto sería igualmente aplicable para las retribuciones del personal temporal.*

b) Gestión de las cotizaciones a la Seguridad Social.

El Negociado de Nóminas tramita las cotizaciones de la Seguridad Social del personal gestionado con el sistema GIP.

En 1992, estaban registrados diez números patronales de adscripción a la Seguridad Social, cifra que se incrementa en uno más a partir de marzo de 1993. De acuerdo con las informaciones del Negociado, la existencia de estos números se fundamenta en las diferentes cotizaciones que es necesario realizar según las características retributivas de los distintos colectivos y centros de trabajo; no obstante, en la actualidad, está en estudio la reducción de dichos números.

Se solicitó a la Tesorería General de la Seguridad Social una confirmación sobre la situación de los precitados números patronales en cuanto al cumplimiento, en 1992, de sus obligaciones con dicha Entidad.

De los diez números vigentes en 1992, seis se encontraban al corriente de sus cotizaciones, no teniendo pendiente deuda alguna; el resto - cuatro-, acumulaba una deuda total de 1,8 millones de pesetas, procedente de recargos -1,7 millones- y actas de infracción -0,1 millón-.

Los recargos se imponen por haber abonado las cotizaciones fuera de plazo; en la mayoría de los supuestos analizados, estas cotizaciones responden al pago de atrasos derivados de compensaciones y sentencias, por lo que una vez notificada la causa a la Seguridad Social, se anula la sanción. Respecto a las actas de infracción,

proceden del incumplimiento en los plazos -5 días- de presentación de altas y bajas de empleados. El origen de este incumplimiento procede del retraso en las comunicaciones de los distintos centros al Negociado de Nóminas y suele coincidir con periodos vacacionales. En la actualidad, la Seguridad Social ha ampliado, a petición del Gobierno, el citado plazo a 15 días.

** Recomendamos que se estudie y, en su caso, se reduzca la cifra de números patronales, ya que ello permitiría mejorar el control sobre el cumplimiento, en plazo y forma, de las obligaciones con la Seguridad Social.*

4. Diferencial IPC (128 millones).

Este epígrafe se refiere a la paga compensatoria a los empleados del Gobierno de Navarra, ya que el IPC de 1992 superó, en un 0,198 por ciento, el previsto en la Ley de Presupuestos del citado ejercicio - 5 por ciento- que sirvió de referencia para el incremento salarial de los mismos.

En la liquidación del Presupuesto de 1992, esta cantidad aparece como pendiente de pago, puesto que su importe se materializó en febrero de 1993.

5. Asistencia Sanitaria Uso Especial (739 millones).

Este importe se corresponde con los gastos reintegrados a los beneficiarios de la asistencia sanitaria uso especial relativos al 4º trimestre de 1991 y a los tres primeros trimestres de 1992.

Revisados los procedimientos de control y seguimiento aplicados, se observa que, en general, son adecuados. Si bien no se aplica estrictamente el principio del devengo, el criterio contable utilizado en la liquidación del Presupuesto de 1992 es uniforme respecto a ejercicios anteriores.

Un mayor detalle y análisis de este concepto puede verse en el apartado V.3. de este Informe.

6. Pensiones (3.008 millones). Los gastos de pensiones se reflejan, en la liquidación de 1992, en tres líneas presupuestarias con el siguiente detalle (en millones):

Pensiones ordinarias	2.972
Pensiones especiales	24
Indemnizaciones jubilaciones antic.	12
Total	3.008

Este importe representa el 63 por ciento del total de gastos del Programa.

Las pensiones se gestionan con el sistema GIP, con lo que en este aspecto nos remitimos a

los comentarios generales realizados por esta Cámara sobre el mismo.

Como prueba específica se ha cruzado, mensualmente, el importe del resumen de pensiones con el contabilizado; sólo en 4 meses han coincidido dichos importes.

Así el importe de pensiones, según el GIP, asciende a 3.025 millones, en tanto que el contabilizado como pensiones es de 3.008 millones. La diferencia -17 millones- si bien de escasa importancia relativa respecto al total, está contabilizado en una línea ajena a pensiones, explicándose esta situación por un problema en la codificación de líneas presupuestarias.

** Recomendamos la realización periódica de cuadros entre los importes de pensiones soportados en el GIP y los que refleja la contabilidad, al objeto de asegurarse de su correcta imputación.*

En el apartado V.4. se analiza con mayor detalle la problemática de las pensiones de funcionarios.

7. Prestaciones a ex-presidentes y ex-consejeros (12 millones).

Recoge las prestaciones a ex-presidentes y ex-consejeros del Gobierno de Navarra de acuerdo con el artículo 3º del Decreto Foral 266/1988, de 18 de noviembre.

Dicho Decreto establece, en resumen, que los ex-presidentes y ex-consejeros tienen derecho a percibir, desde su cese, una retribución equivalente a 45 días por año trabajado, distribuido en 12 mensualidades, siempre que no realicen ningún tipo de actividad retribuida. A este efecto, se tendrá en cuenta la declaración de IRPF del periodo correspondiente.

El importe de 12 millones que recoge la liquidación del Presupuesto de 1992 corresponde a las retribuciones percibidas en dicho ejercicio por los miembros del Gobierno de Navarra que cesaron en octubre de 1991.

No tenemos constancia de que se haya solicitado la correspondiente declaración de IRPF de 1991. Respecto a la de 1992, en el momento de la realización del presente trabajo, estaba aún abierto el periodo de presentación de la citada declaración.

Estas retribuciones, inicialmente, estaban sujetas a retención del IRPF; posteriormente, a instancias de los beneficiarios -que alegan que las mismas no tienen la consideración de renta-, no se les practica retención y se procede a reintegrar las cantidades retenidas previamente.

En nuestra opinión, estas retribuciones podrían no reunir la consideración de indemnización sino de retribución diferida condicionada a la concurrencia de una serie de requisitos. Por tanto, constituirían un rendimiento de trabajo dependiente sujeto al IRPF y a su sistema de retenciones a cuenta.

** Recomendamos, en consecuencia, que, por los servicios correspondientes del Gobierno de Navarra, se analice y clarifique la naturaleza de la citada retribución. Igualmente, que se exija, en su caso, la declaración de IRPF a aquellos ex-altos cargos que la perciban.*

8. Pólizas de Seguros (181 millones).

Este gasto corresponde a las pólizas de seguros -vida y accidentes- de los siguientes colectivos: empleados del Gobierno de Navarra -tanto funcionarios como laborales-, consejeros, ex-consejeros -hasta dos años después del cese-, directores generales, chóferes del Parque Móvil, Policía Foral y alcaldes, concejales y secretarios de ayuntamiento.

Al Programa fiscalizado se le imputan tanto las pólizas de otros departamentos -que para el Presupuesto de 1993 se han traspasado a los mismos- como de todo el resto de personal incluido en la póliza general.

** Recomendamos que cada Programa soporte el coste global del personal adscrito al mismo.*

Para 1993, las indemnizaciones que cubre el seguro de personal son las siguientes, en millones de pesetas:

Colectivo	Muerte	Invalidez
Empleados	1-1,5	1-1,5
Consejeros y directores generales	9	18
Chóferes y Policía Foral	6	12
Concejales y secretarios	2	4

9. Ayudas para adquisición de vehículos (11 millones).

Estas ayudas están reguladas en el Decreto Foral 22/1991, de 13 de junio.

Consisten, en resumen, en una ayuda de 250.000 pesetas para aquellos empleados -funcionario y laboral fijo- que utilicen habitualmente el vehículo para el desarrollo de su trabajo. Se presume esta condición, cuando el empleado realice más de 50 salidas fuera de la localidad donde tiene el deber de residencia y la cifra de kilómetros recorridos en ellas resulte superior a 9.000 kms. anuales.

Para la convocatoria de 1992 se presentaron 63 solicitudes, siendo rechazadas un total de 21 por incumplimiento de alguno de los requisitos recogidos en el citado Decreto Foral.

Se han revisado los procedimientos aplicados, no observándose deficiencias en los mismos.

10. Bonificación de intereses por anticipos de sueldos y subvenciones para adquisición de viviendas (100 millones).

Este importe total se distribuye de la siguiente manera:

	millones de ptas.
Subvención para viviendas	60
Bonif. intereses anticipos	40

a) Subvención para viviendas. Regulada en los Decretos Forales 166/1989, de 20 de julio, y 321/1990, de 5 de diciembre, supone la entrega de una ayuda de 500.000 pesetas para la adquisición de la primera vivienda que constituya la residencia habitual del funcionario o laboral fijo. Esta concesión, exige el cumplimiento de determinados requisitos, tal como establecen los citados Decretos Forales.

En 1992, se presentaron un total de 467 solicitudes de petición de estas ayudas; una vez analizadas, se rechazaron por diversos incumplimientos un total de 134.

Partiendo de la limitación de crédito recogida en el Presupuesto, se concedió ayudas a un total de 120 solicitudes.

b) Bonificación de intereses por anticipo de sueldos. Están regulados por el Decreto Foral 226/1989, de 5 de octubre y consiste en que la Administración se hace cargo de los intereses del préstamo personal solicitado, por sus empleados fijos, a una entidad bancaria como anticipo de sueldo.

Este préstamo, será devuelto, sin coste adicional alguno, por su beneficiario en 18 mensualidades mediante los correspondientes descuentos en nómina.

El coste límite de esta bonificación se establecerá anualmente en la Ley de Presupuestos. Así para 1992, se cuantificó en 40 millones.

Partiendo de este límite y del tipo de interés firmado para estos préstamos -14,25 por ciento-, se concedieron anticipos a 2.493 empleados por un importe unitario de 150.012 pesetas, que representan globalmente unos préstamos de 374 millones.

11. Ejecución de Sentencias (188 millones).

Esta línea estaba dotada inicialmente en el Presupuesto con un crédito de 1 millón de pesetas. Posteriormente, se modificó alcanzando un presupuesto consolidado de 231 millones, de los que se han ejecutado 188 millones, es decir, un 81 por ciento.

A lo largo del ejercicio, se han pagado por sentencias, a través de nómina, un importe de 51,3 millones de pesetas.

Las cantidades pendientes corresponden preferentemente a sentencias contra el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, que se imputan en esta línea, incorrectamente, al no existir este concepto en los presupuestos del organismo autónomo.

B) Compras de Bienes Corrientes y Servicios.

Este capítulo presenta unas obligaciones reconocidas de 22,9 millones, que suponen el 0,5 por ciento del total de gastos del Programa. Su grado de ejecución es del 62 por ciento, es decir, 21 puntos inferior a la media del Programa.

Se han analizado las líneas presupuestarias de importe superior al millón de pesetas, lo que ha supuesto una revisión del 74 por ciento de los gastos del capítulo. En general, los gastos imputados son correctos.

C) Gastos en Inversiones Reales.

Las obligaciones reconocidas de este capítulo 6º ascienden a 27,6 millones, que representan el 0,5 por ciento del total de gastos del Programa. Ofrece un grado de ejecución del 60 por ciento, inferior en 23 puntos al medio del programa.

Atendiendo a la naturaleza de los gastos que se imputan en el mismo, los podemos agrupar en:

a) Bienes de naturaleza inventariable, que se adquieren fundamentalmente a través del Negociado de Adquisiciones del Departamento de Economía y Hacienda, cuyas características y funcionamiento han sido analizados en los distintos Informes de esta Cámara sobre las Cuentas Generales del Gobierno de Navarra y a los que nos remitimos.

b) Estudios y Proyectos. Recoge la contratación de los siguientes:

- «Estudio y definición del sistema de gestión de la Plantilla y Registro Central de Personal» por importe de 9,2 millones.

- «Análisis de la situación actual de la estructura organizativa y de la retribución del Departamento»

mento de Economía y Hacienda» por importe de 9,4 millones.

Ambos estudios se contratan por adjudicación directa con promoción de concurrencia en las ofertas y tienen la naturaleza de gasto plurianual -1992 y 1993-. En el ejercicio analizado se reconocen obligaciones por un total de 7,8 millones.

El proceso de contratación y su gestión lo realiza la Dirección General de Organización y Sistemas de Información, unidad orgánica que está encuadrada en un Programa distinto al fiscalizado. No obstante, el gasto se imputa a líneas del Programa de Función Pública.

** Recomendamos un análisis, desde la vertiente del presupuesto por programas, de las actividades a realizar por la Dirección General de la Función Pública y por la de Organización y Sistemas de Información, al objeto de imputar a su Programa respectivo los gastos que estrictamente les correspondan.*

IV.3. ESTADO DE INGRESOS.

A) Tasas y otros Ingresos.

Presenta unos derechos reconocidos de 512,4 millones, con un grado de ejecución del 121 por ciento. Estos ingresos suponen el 93 por ciento del total del Programa.

Los ingresos contabilizados en este capítulo se desglosan en:

	Importe (en millones)
Cuotas Derechos Pasivos	203,6
Cuotas Asist. Sanit. Uso Especial	306,9
Otras tasas y reintegros	1,9
Total	512,4

A continuación, comentamos los aspectos más destacados de estos ingresos:

1. Cuotas derechos pasivos. Están regulados en el Reglamento de Jubilaciones y Pensiones, que señala una retención del 6 por ciento sobre las retribuciones que expresamente especifica.

Este Reglamento no se ha modificado ni adaptado a lo establecido en el Estatuto de Personal, por lo que la retención se aplica sobre una actualización anual de las retribuciones que indicaba el citado Reglamento.

En 1992, la procedencia e importe contabilizado es el siguiente:

	Importe (en pesetas)
Gobierno de Navarra	201.276.815
Entidades Locales	1.656.890
Cámara de Comptos	329.238
Parlamento de Navarra	336.660
Total	203.599.603

Las aportaciones de los funcionarios del Gobierno de Navarra se calculan a través del GIP, en tanto que del resto de entidades, se remite a la Dirección General una copia de las correspondientes cartas de pago.

Un mayor detalle y análisis de este concepto puede verse en el apartado V.4. de este Informe.

2. Asistencia Sanitaria-Uso Especial (ASUE). Los ingresos contabilizados, atendiendo a su procedencia, los desglosamos en:

	Importe (en pesetas)
Gobierno de Navarra	134.332.926
Entidades Locales	171.041.496
Cámara de Comptos	501.088
Parlamento de Navarra	602.882
Funcionarios en excedencia	468.136
Total	306.946.528

Analizados los procedimientos aplicados al seguimiento y control de estas retenciones, se observa que, en general, son correctos excepto que en su contabilización no se aplica rigurosamente el principio del devengo.

Un mayor detalle y análisis de este concepto puede verse en el apartado V.3. de este Informe.

3. Otras tasas y reintegros. Corresponden fundamentalmente a tasas por derechos de examen de las convocatorias realizadas por el Gobierno de Navarra. Su importe unitario es de 200 y 250 pesetas. A partir de octubre de 1992, se actualiza dicho importe, alcanzando la cifra de 1.000 pesetas.

En el ejercicio fiscalizado se dio la eventualidad de que una vez convocadas las plazas y aprobadas las listas de admitidos -lo que supone el pago de la tasa correspondiente- se congelaron y paralizaron dichas convocatorias, que no se han reanudado hasta 1993.

B) Ingresos Patrimoniales.

Ascienden a 10,9 millones, con un grado de ejecución del 99 por ciento y representan el 2 por ciento del total de ingresos del Programa.

Se recogen en este capítulo los intereses de los préstamos concedidos a los funcionarios para la adquisición de viviendas y vehículos, con el siguiente desglose:

	Importe (en pesetas)
Viviendas	10.957.667
Vehículos	24.137
Total	10.981.804

Las características de estos préstamos eran las siguientes:

Destino	Importe (pesetas)	Interés	Plazo (años)
Vivienda	500.000	6%	15
Vehículo	250.000	6%	6

Tanto los intereses como la amortización se realiza mensualmente a través de la nómina del empleado.

Analizados los procedimientos de control y seguimiento de los mismos, se consideran adecuados.

Estos préstamos fueron sustituidos, a partir de 1989, por subvenciones directas a la adquisición de vivienda -500.000 pesetas- y de vehículos -250.000 pesetas-. Por tanto, los ingresos recogidos en este capítulo irán disminuyendo progresivamente.

C) Variación de Activos Financieros.

Presenta unos derechos reconocidos de 24,8 millones, con un grado de ejecución del 95 por ciento. Suponen el 5 por ciento del total de ingresos del Programa.

Estos ingresos se corresponden con las cuotas de amortización de los préstamos para la adquisición de viviendas y vehículos comentados en el epígrafe anterior, y cuyo desglose para el ejercicio analizado es el siguiente:

	Importe (en pesetas)
Viviendas	24.700.165
Vehículos	144.205
Total	24.844.370

Como ya se ha comentado previamente, estos préstamos han sido sustituidos por subvenciones.

A 31 de diciembre de 1992, el saldo pendiente de amortizar es, de acuerdo con el Balance de Situación del Gobierno de Navarra, el siguiente:

	Importe (en pesetas)
Viviendas	172.327.282
Vehículos	63.180
Total	172.390.462

Los préstamos de vehículos se cancelarán dentro del ejercicio de 1993. Respecto a los de vivienda, se calcula que estarán vigentes aún durante unos doce años.

V. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA (Y 2): ESTUDIO OPERATIVO.

Teniendo en cuenta las limitaciones que se recogen en el epígrafe II del presente Informe, a continuación se presentan los resultados del trabajo realizado en el estudio operativo.

Este epígrafe se estructura en cinco subapartados; en el primero, se analizan el grado de cumplimiento de los objetivos del programa, de acuerdo con el seguimiento de los indicadores establecidos a tal fin; en el segundo, se comentan y analizan las características generales del Registro Centralizado de Personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral; el tercero hace referencia a un estudio sobre el sistema de Asistencia Sanitaria Uso Especial; en el cuarto se analiza el coste de Pensiones de los funcionarios; por último, en el quinto subapartado, se estudia los sistemas de selección del personal laboral temporal.

V.1. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DEL PROGRAMA.

La pretensión de realizar un análisis del grado de cumplimiento de los objetivos del Programa a través del seguimiento de sus indicadores está limitada y condicionada por los siguientes factores:

a) La naturaleza y características de la actividad programada, tal y como se pone de manifiesto en el epígrafe II del presente Informe.

b) Los objetivos y acciones especificados son significativos y definen la finalidad que persiguen aunque de una manera muy general.

c) Dichos objetivos no están cuantificados, ni valorados económicamente ni relacionados con los créditos presupuestarios. Esta falta de valoración y la ausencia de una contabilidad de costes impide la realización de un análisis de la eficiencia y economía alcanzada en la ejecución del Programa.

d) El Programa presenta unos indicadores que no están relacionados con los objetivos, sino que se limitan a cuantificar parcialmente la gestión administrativa realizada por la Dirección General. Este aspecto junto con la inexistencia de un seguimiento de su ejecución, impide la realización de un análisis de la eficacia alcanzada en la ejecución del Programa.

En conclusión, tal y como está definido el Programa de Función Pública, no se puede realizar un estudio global sobre el grado de eficacia, eficiencia y economía alcanzado con su ejecución.

Recomendaciones.

** Realizar un esfuerzo para la búsqueda de objetivos e indicadores representativos de la actividad prevista en el Programa, teniendo en cuenta sus especiales características.*

** Efectuar un seguimiento, a lo largo del ejercicio, sobre el grado de cumplimiento de los indicadores, analizando y cuantificando las desviaciones entre lo previsto y lo realizado. Este seguimiento se materializará al final del periodo presupuestario en la elaboración de una Memoria-Resumen de la actividad desarrollada y su comparación con los objetivos e indicadores.*

V.2. REGISTRO CENTRALIZADO DE PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACION DE LA COMUNIDAD FORAL Y DE SUS ORGANISMOS AUTÓNOMOS.

Dentro de las acciones que señala el Programa, se establece «la elaboración de un registro de personal» al objeto de «agilizar y coordinar la gestión de personal de toda la Administración de la Comunidad Foral y de sus organismos autónomos, para lo cual se informatizarán todos los datos relativos al personal a fin de disponer de un registro centralizado de personal».

Hasta 1992, se disponía exclusivamente de la plantilla de personal como documento referencia.

A partir de 1992, se inicia el proceso de elaboración del citado Registro, en el que podemos señalar dos fases:

1ª Fase Provisional. Consiste en informatizar, mediante la aplicación «Application System» (A.S.) los datos disponibles de plantillas, en lo referente a personas, situación laboral, situación orgánica e incidencia presupuestaria. Esta actuación ha sido realizada por el personal de la Sección de Registro Central -cuatro personas-.

Su provisionalidad procede de la insuficiencia tanto en materia de personal como de la propia aplicación informática y de la imposibilidad de conectarla con el Sistema de Gestión de Nóminas (GIP).

2ª Fase Definitiva. Una vez informatizados los datos disponibles, se procedió a encargar a una empresa exterior -ver apartado IV.2.C)- la realización «del estudio y definición de la arquitectura de datos y procesos para la gestión de la Plantilla y Registro Central del personal del Gobierno de Navarra, y de las interfases necesarias para coordinar esta aplicación con Nóminas y Contabilidad».

Concluido este trabajo y con la participación de los servicios implicados, se elaboró un Informe sobre la definición inicial del «Sistema de Gestión de Plantillas y Registro de Personal» (en adelante, GPR).

El coste de implantación del sistema se estima en unos 200 millones, estando previsto su conclusión para finales de 1994.

La filosofía básica del GPR se refleja en el cuadro nº 3.

En cuanto a los objetivos que se persiguen con su implantación, el Informe inicial señala los siguientes:

«- Contener, mantener permanentemente actualizada y difundir la información real y completa sobre las unidades orgánicas, puestos de trabajo y personas que conforman el ámbito laboral del Gobierno de Navarra y de sus organismos autónomos.

- Servir de vehículo que sistematice las variaciones en la plantilla orgánica.

- Servir de vehículo que formalice las anotaciones sobre el Historial de cada empleado.

- Servir de vehículo que agilice el tratamiento de la información de personal.

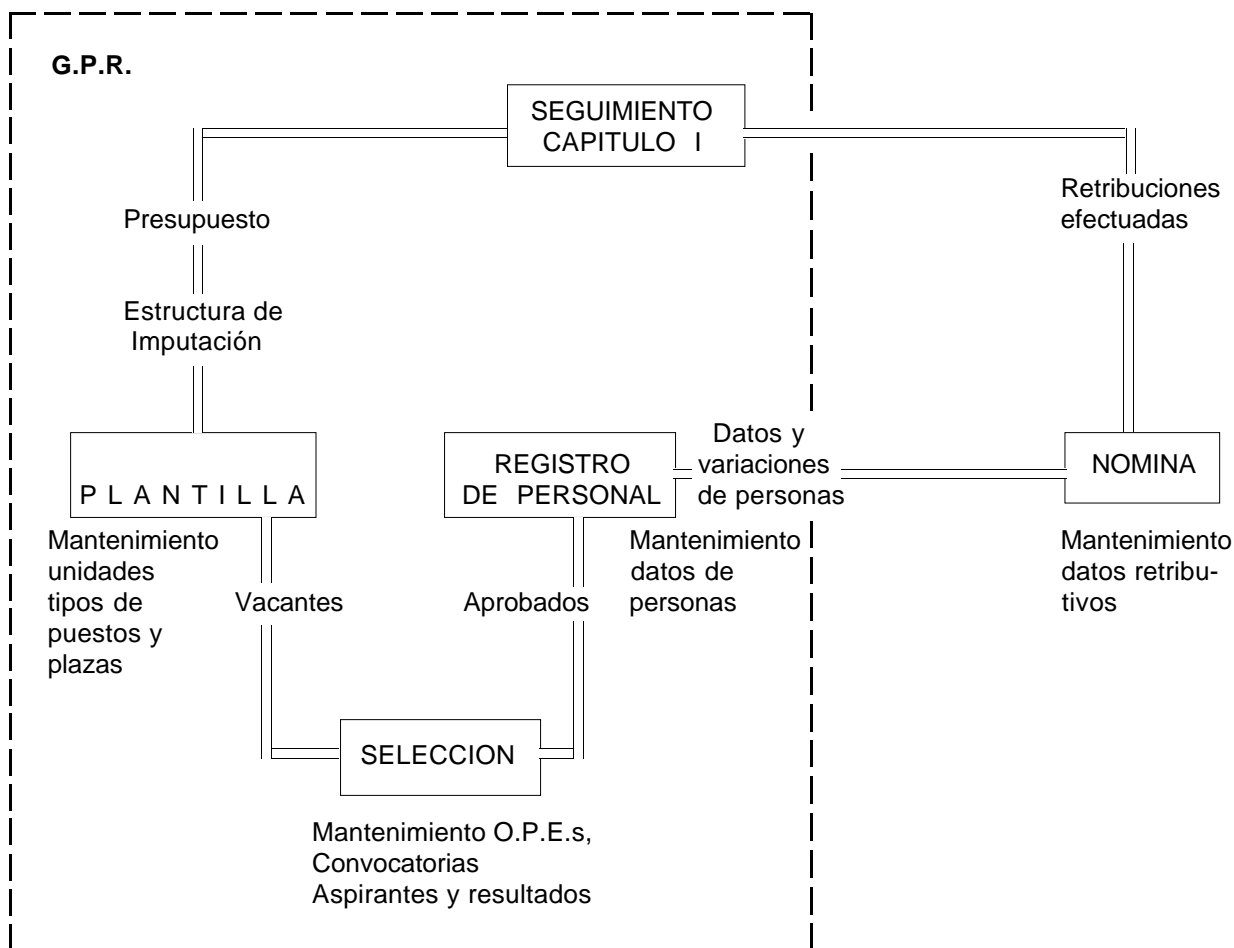
- Garantizar la coherencia entre la información de personas y de estructuras (Registro y Plantilla) y la información retributiva (nóminas).

- Difundir información exhaustiva y anticipada en el tiempo sobre los gastos del Capítulo 1º del Presupuesto de Gastos».

** Recomendamos que se continúe con esta actuación al objeto de disponer, lo más rápidamente posible, de un Registro Central de Personal que permita cumplimentar los objetivos citados anteriormente.*

Cuadro nº 3

FILOSOFIA BASICA DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE PLANTILLAS
Y REGISTRO DE PERSONAL (G.P.R.)



Fuente: Dirección General Función Pública.

Por último, y de acuerdo con los datos obtenidos del proceso realizado en la fase provisional, mayo de 1993, ofrecemos los datos relativos al número y categorías del personal vinculado con la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos.

	Número	%
Administración Núcleo	3.462	24
Educación	5.214	35
Servicio Navarro de Salud	6.105	41
Total	14.781	100

El 76 por ciento de los trabajadores están destinados a Educación y al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

A continuación mostramos este personal distribuido en las siguientes categorías:

Categorías	Número	%
Presidente y consejeros	9	—
Eventuales y libre designación	99	1
Funcionarios Gobierno Navarra	5.188	35
Funcionarios Transferidos (*)	6.892	47
Laborales fijos Gob. Navarra	1.653	11
Laborales fijos transferidos	436	3
Laborales discontinuos	67	—
Sanitarios municipales	281	2
Funcionarios en prácticas	156	1
Total	14.781	100

(*) incluido Personal Estatutario.

Destaca, en primer lugar, el número importante de categorías de personal existentes; así, de acuerdo con los datos existe un total de veinte categorías, que hemos resumido y agrupado en nueve, para facilitar la comprensión del cuadro anterior.

Por otra parte, el personal de naturaleza funcional representa el 82 por ciento del total de personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral.

En el cuadro siguiente, presentamos el personal que se encuentra en comisión de servicios o en servicios especiales.

	Número	%
Administración Núcleo	107	13
Educación	316	40
Servicio Navarro de Salud	377	47
Total	800	100

Es decir, sobre el total del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral, el 5 por ciento se encuentra en comisión de servicios o servicios especiales.

Por último, señalamos el número de vacantes existentes.

	Número	%
Administración Núcleo	364	26
Educación	229	16
Serv. Navarro de Salud	809	58
Total	1.402	100

Como se aprecia, el número de vacantes representa el 9 por ciento del total del personal

activo. Estas vacantes, fundamentalmente las de Salud, proceden de las transferencias del Estado, y que o bien no están dotadas presupuestariamente, o bien están cubiertas por personal en régimen temporal. En la actualidad, se está procediendo a amortizar algunas de las vacantes anteriores.

V.3. ANÁLISIS DEL SISTEMA DE ASISTENCIA SANITARIA USO ESPECIAL.

A) Regulación.

El sistema de asistencia sanitaria de los funcionarios -activos y pasivos- de las Administraciones Forales de Navarra (en adelante, funcionarios forales) y de sus beneficiarios familiares está regulado, fundamentalmente, por el Acuerdo de la Diputación Foral de 28 de julio de 1972 y por su Reglamento que lo desarrolla -Acuerdo de la Diputación Foral de 24 de agosto de 1973-.

Este sistema tiene por finalidad, según el artículo 2º del citado Reglamento, «contribuir a sufragar, en todo o parte, los gastos ocasionados a los beneficiarios del mismo por causa de enfermedad, maternidad, intervenciones quirúrgicas, farmacia y otros análogos».

En general, son beneficiarios de este sistema todos los funcionarios -activos y pasivos- de la Administración de la Comunidad Foral y de las Entidades Locales de Navarra y sus familiares -reuniendo ciertos requisitos- así como las viudas e hijos de funcionarios que cobren pensión de viudedad y orfandad. Posteriormente, y por distintos Acuerdos, se amplió la lista de beneficiarios incluyéndose a los consejeros y ex-consejeros del Gobierno de Navarra, presidentes, ex-presidentes y funcionarios del Parlamento y Cámara de Comptos de Navarra y funcionarios en excedencia.

Con fecha de 26 de octubre de 1992, se publicó el Decreto Foral 349/1992, que modifica parcialmente el Acuerdo de 1973 y que en resumen, excluye del sistema a los familiares de los funcionarios cuya asistencia sanitaria esté garantizada por otro régimen de previsión social. Este Decreto Foral entró en vigor a partir del 1 de enero de 1993.

Este sistema de asistencia presenta dos tipos de modalidades: a) Uso Normal y b) Uso Especial.

La diferencia esencial entre ambas modalidades se encuentra en que la primera es obligatoria para todo funcionario y éste no aporta cuota de financiación -retención en nómina- al sistema; sin embargo, percibe menor ayuda por los gastos de farmacia, fundamentalmente.

De acuerdo con la información facilitada por la Dirección General, en la actualidad se puede afirmar que la totalidad de los funcionarios forales están acogidos a la modalidad de Uso Especial (en adelante, ASUE). Por ello, nuestro trabajo se ha centrado en analizar la misma.

La gestión de la asistencia sanitaria se realiza en el Negociado de igual denominación de la Dirección General de la Función Pública.

Para acogerse a la modalidad de la ASUE es preciso solicitarlo previamente al citado Negociado, comunicando, igualmente, las distintas variaciones de la situación del funcionario y sus familiares.

B) Número de Beneficiarios de la ASUE.

De acuerdo con los datos remitidos por el Negociado, a abril de 1993, el número de titulares y beneficiarios de este sistema es el siguiente:

	Titulares	Benefic.	Total Afil.
Gobierno de Navarra y Admón. Parlamentaria	5.507	7.882	13.389
Entidades Locales	3.445	4.734	8.179
Altos Cargos	41	100	141
Total	8.993	12.716	21.709

Como puede apreciarse, en abril de 1993, están acogidos al ASUE un total de 21.709 afiliados, de los que el 41 por ciento corresponde a titulares del servicio y el resto, 59 por ciento, a familiares de éstos.

Por administraciones, el Gobierno de Navarra y la administración parlamentaria -Parlamento y Cámara de Comptos de Navarra- representan el 62 por ciento del total de afiliados, en tanto que a las EE.LL. les corresponde el 37 por ciento.

Ahora bien, desde la entrada en vigor del Decreto Foral 349/1992 -1 de enero de 1993-, el Negociado está procediendo a excluir a aquellos familiares de titulares que están acogidos a otros sistemas de asistencia sanitaria. En consecuencia puede haber alguna variación en relación con los anteriores datos.

C) Financiación del sistema.

La financiación de la ASUE, en resumen, procede de las siguientes fuentes:

- Funcionarios en activo: 1 por ciento de las retribuciones básicas del Estatuto de Personal (sueldo del nivel, antigüedad y grado).

- Funcionarios pasivos: 2,5 por ciento del sueldo base, quinquenios y pagas extraordinarias, de

acuerdo con lo establecido en el Reglamento del Servicio de Asistencia Sanitaria.

- Derrama de los Ayuntamientos, hasta un importe máximo equivalente a las cuantías retenidas a su personal, tanto activo como pasivo.

- Derrama, en su caso, del Gobierno de Navarra para financiar el déficit de la prestación.

Destacamos la aportación de los funcionarios pasivos al sistema de asistencia sanitaria, al contrario de lo que ocurre en el régimen de Seguridad Social.

De acuerdo con lo anterior, con los datos de la liquidación del Presupuesto de 1992 y con nuestras propias estimaciones, los recursos obtenidos para financiar la asistencia sanitaria han sido:

	Importe (en pesetas)
Funcionarios Gobierno Navarra	134.332.926
Funcionarios EE.LL.	85.562.051
Funcion. admón. parlamentaria	1.103.970
Funcionarios en excedencia	468.136
	<hr/>
	221.146.083
Derrama EE.LL.	85.479.445
	<hr/>
Total	306.946.528

Por otra parte, indicamos que los altos cargos, si bien tienen derecho a recibir igual asistencia médica y hospitalaria que los titulares de la ASUE, no devengan cuota de afiliación.

Así mismo, cuando se trata de matrimonios entre funcionarios forales, sólo devenga cuota de afiliación el cónyuge de sueldo más elevado.

D) Gastos del Sistema.

En la liquidación del Presupuesto se recogen gastos por importe de 739 millones de pesetas, que corresponden al reintegro de asistencia sanitaria y farmacéutica, correspondientes al último trimestre de 1991 y a los tres primeros de 1992.

Este reintegro se solicita por el titular al trimestre vencido por los gastos incurridos en dicho periodo; excepcionalmente, para determinados gastos y cuantías, se admite la presentación mensual.

El abono de estos importes por parte del Gobierno de Navarra se efectúa por las siguientes vías:

- Funcionarios del Gobierno de Navarra -activos y pasivos- y pasivos de EE.LL., a través de la nómina confeccionada por el propio Gobierno.

• Funcionarios activos de las EE.LL., se abona a una cuenta bancaria especial de la Entidad.

• Funcionarios de la administración parlamentaria y en excedencia, directamente en sus respectivas cuentas bancarias.

La cuantificación de estos reintegros se realiza de acuerdo con las tarifas aprobadas por el Gobierno de Navarra mediante el Decreto Foral 178/88. En este mismo Decreto se establece que «la actualización de las tarifas será negociada anualmente con la representación sindical legalmente acreditada». Este aspecto se ha incumplido desde el citado ejercicio de 1988.

El número de expedientes presentados y tramitados por el Negociado relativos al Presupuesto de 1992 fue el siguiente:

Trimestrales	19.123
Mensuales	2.175
Total	21.298

De este número, aproximadamente, el 57 por

ciento corresponden a expedientes de titulares del Gobierno de Navarra.

En cuanto a los importes presentados y reintegrados, se ofrece el siguiente cuadro (en millones):

	Presentado	Reintegro	%
Trimestrales	711	532	75
Mensuales	256	204	80
Altos cargos	4 (*)	3	75
Total	971	739	76

(*) estimación

En el cuadro nº 4 se recoge un detalle de la naturaleza de los gastos reintegrados, atendiendo a las distintas especialidades. Este detalle hace referencia al año natural de 1992 y no a lo imputado al Presupuesto de dicho ejercicio. De estos datos, destacan los reintegros de Odontología -25 por ciento del total- y de Farmacia -24 por ciento-.

Cuadro nº 4

DETALLE DEL REINTEGRO DE GASTOS DE ASISTENCIA SANITARIA (*) -AÑO 1992- (en millones)

	GOBIERNO		AYUNTAMIENTOS					
		%	Pamplona	%	Resto	%	Total	
MEDICO DE CABECERA	34	7	11	7	8	6	53	7
MEDICO PEDIATRA	2	0	0	0	1	0	3	0
PRACTICANTE	11	2	4	3	4	3	19	2
GTOS.ESTANCIA CLINICA	15	3	4	3	4	3	23	3
OTROS GASTOS	29	6	10	7	8	6	47	6
GASTOS DE FARMACIA	108	23	37	25	38	26	183	24
GTOS. MEDICIN.INTERN.	30	6	12	9	14	10	57	8
ESP. MEDICINA GENERAL	12	3	3	2	2	2	17	2
ESP. CARDIOLOGÍA	1	0	0	0	0	0	2	0
ESP. TORAX	1	0	0	0	1	1	3	0
ESP. NEUROLOGÍA	3	1	1	0	1	1	4	1
ESP. TRAUMATOLOGÍA	3	1	1	1	1	1	4	1
ESP. UROLOGÍA	2	1	0	0	0	0	3	0
ESP. GINECOLOGÍA	4	1	1	1	1	1	6	1
ESP. OFTALMOLOGÍA	5	1	2	2	2	2	10	1
ESP. OTORRINOLARINGOL.	3	1	1	1	1	0	5	1
ESP. ODONTOLOGÍA	125	27	36	25	27	19	187	25
ESP. REHABILITACIÓN	20	4	5	3	3	2	28	4
CRISTALES	41	9	11	7	11	7	63	8
MONTURAS	4	1	1	1	1	1	6	1
ORTOPEDIA	7	1	2	1	3	2	11	1
AMBULANCIAS	6	1	2	1	13	9	21	3
ATRASOS IGUALAS	2	0	1	0	1	1	3	0
TOTAL	468	100	145	100	145	100	758	100

(*) Sin incluir altos cargos.

Por último señalar que, como hemos comentado, estos gastos sólo hacen referencia al importe de reintegros. Es decir, no se incluyen, porque no se facturan ni cuantifican, los gastos derivados de los servicios utilizados por los beneficiarios en la red hospitalaria del Gobierno de Navarra.

E) Déficit del Sistema.

Teniendo en cuenta los datos y comentarios anteriores, obtenemos el siguiente cuadro (en millones):

Ingresos del sistema	221
Gastos del sistema	(739)
Déficit	(518)

Este déficit se financia de la siguiente manera (en millones):

Derrama EE.LL.	86
Presupuesto Gobierno Navarra	432
Total derramas	518

El anterior déficit supone, para cada titular y en valores medios, una aportación de las Administraciones de (en pesetas):

	Gobierno	EE.LL.
Funcionarios G.N.	60.511	-
Funcionarios EE.LL.	35.579	24.932

F) Conclusión.

La normativa reguladora del sistema de asistencia sanitaria es antigua y por tanto no se adapta a la actual situación de las Administraciones Forales de Navarra. Así destacan por su incidencia, la unificación -a efectos de prestaciones- de la red hospitalaria y que a partir de la Ley de Presupuestos de 1992, los funcionarios de nuevo ingreso en la Administración de la Comunidad Foral se afiliarán al Régimen General de la Seguridad Social.

Se han detectado una serie de aspectos que, en nuestra opinión, provocan disfunciones en el Servicio de Asistencia Sanitaria; así destacamos:

- La no cotización al sistema tanto de uno de los cónyuges, en caso de matrimonios entre funcionarios forales, como de los altos cargos.
- La permanencia en el sistema de los funcionarios en excedencia y de los ex altos cargos, sin valorar si están acogidos o no a otro servicio de protección sanitaria.
- La no actualización de las tarifas oficiales que regulan los reintegros de gastos.

En definitiva, recomendamos

** Una actualización y acomodación a la actual situación de la normativa reguladora del Servicio de Asistencia Sanitaria.*

** Determinar y cuantificar todos los costes que conlleva el sistema de asistencia sanitaria, al objeto de disponer de la información suficiente para evaluar cualquier decisión de gestión.*

V.4. ESTUDIO SOBRE LAS JUBILACIONES Y PENSIONES DE LOS FUNCIONARIOS DEL GOBIERNO DE NAVARRA.

A) Regulación.

El sistema de jubilaciones y pensiones de los funcionarios del Gobierno de Navarra está regulado fundamentalmente por el Reglamento aprobado por Acuerdo de la Diputación Foral de 10 de marzo de 1931. Igualmente, existen diversos Acuerdos que desarrollan, amplían o actualizan el articulado del citado Reglamento.

Tal como reiteradamente ha venido denunciando esta Cámara de Comptos, se ha incumplido la Disposición Adicional Primera del Estatuto de Personal en lo referente a la aprobación de un nuevo Reglamento de Derechos Pasivos.

Por otra parte, el artículo 19 de la Ley Foral 5/1991, de 26 de febrero, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1991, señalaba que antes del 1 de octubre de 1991, el Gobierno de Navarra remitirá al Parlamento un Proyecto de Ley Foral de Derechos Pasivos de Funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, cuya entrada en vigor sería el 1 de enero de 1992. Este requerimiento legal ha sido, igualmente, incumplido por el Gobierno de Navarra.

En consecuencia, se sigue aplicando una legislación antigua, que no contempla la actual situación de la Administración de la Comunidad Foral, que dificulta la gestión de personal ya que se tienen que utilizar dos tablas retributivas distintas -una para las retribuciones activas y otra para las retenciones de pasivos- y que en algún supuesto produce situaciones de algún modo injustas -por ejemplo, la edad de jubilación forzosa comparándola con la existente en la Seguridad Social o que no se reconocen, a efectos de pasivos, las cotizaciones a la Seguridad Social por trabajos prestados en empresas privadas-.

Por otra parte, los Estados Financieros del Gobierno de Navarra no reflejan las obligaciones actuariales generadas por las pensiones de sus funcionarios.

Por último señalar que los funcionarios de nuevo ingreso, desde el 1 de enero de 1992, se integran en el Régimen General de la Seguridad Social, a todos los efectos. Por tanto, los anteriores funcionarios y para este concepto pueden clasificarse como categoría «a extinguir».

En conclusión,

** Recomendamos que se defina con urgencia el modelo de pensiones a aplicar al personal funcional del Gobierno de Navarra -que en la actualidad afecta a unas 5.000 personas-. Entre las diversas alternativas a estudiar, recordamos, a nivel de ejemplo, el reciente acuerdo de integración de la Mutualidad de los Funcionarios Locales Estatales en la Seguridad Social.*

B) Procedimientos.

En general, el procedimiento aplicado para la confección de las pensiones y jubilaciones es adecuado, no habiéndose detectado deficiencias significativas.

C) Tipos de pensiones y Jubilaciones.

Extractando la diversa normativa existente, recogemos la tipología de jubilaciones y pensiones a las que, en su caso, se pueden acoger los funcionarios del Gobierno de Navarra.

– Jubilaciones.

- Voluntarias, a petición propia y con 35 años de servicios.

- Forzosas, al cumplir la edad de jubilación, generalmente, los 70 años.

- Incapacidad, tras informe del Tribunal Médico.

- Estabilizadas:

- a) con menos de 30 años de servicios, que no se actualizan nunca,

- b) entre 30 y 35 años de servicios, que no se actualizarían hasta que el funcionario cumpliera 65 años de edad.

– Pensiones.

- Viudedad, por fallecimiento del titular de la jubilación.

- Orfandad, por fallecimiento del titular de la jubilación o de pensión con hijos menores de 21 años o que siendo mayores de esta edad, estén incapacitados absolutamente para el trabajo o tengan la condición legal de minusválidos desde antes de cumplirla. También existen supuestos especiales para el caso de hijos mayores de 45 años que reúnan una serie de requisitos.

- Colaterales, al fallecer el titular de la jubilación sin ascendientes, la pensión la percibe, dentro de una serie de condiciones, los hermanos del mismo.

- Orfandad-Viudedad, cuando el titular de una pensión por orfandad la pierde al contraer matrimonio, tiene derecho a recuperar la misma en el supuesto de enviudar sin pensión o por la diferencia. Actualmente, este tipo de pensión está suprimida, aplicándose el régimen general de orfandad.

- Especiales, pensiones concedidas en situaciones muy determinadas y de carácter extraordinario.

A continuación presentamos, en millones de pesetas, el importe que han supuesto para el ejercicio de 1992 las figuras anteriores, de acuerdo con los datos del GIP -que recordamos que no coinciden en 17 millones con lo que indica la liquidación del Presupuesto-; igualmente, se analiza el número que corresponde a cada tipo de pensión y jubilación:

Tipo	Importe	%	Número	%
Voluntaria	1.055	35	483	24
Forzosa	281	9	175	9
Incapacidad	526	17	314	16
Estabilizada	8	–	6	–
Viudedad	841	28	603	30
Orfandad	215	7	270	13
Colateral	24	1	25	1
Orfandad/viudedad	64	2	130	6
Especiales	11	–	22	1
Total	3.025	100	2.028	100

Como puede apreciarse, a nivel de importe, la jubilación voluntaria representa el 35 por ciento del total y supera ampliamente a la forzosa, posiblemente porque ésta última se concede, en general, a los 70 años. Destacan, igualmente, la pensión por viudedad -con un 28 por ciento- y la jubilación por incapacidad -con un 17 por ciento-.

En cuanto al número y su relación con el importe parcial, sobresale la jubilación voluntaria, que representando el 24 por ciento del número total, su cuantía asciende al 35 por ciento. Igualmente destacan por divergencias entre número e importe las de orfandad y orfandad/viudedad, motivado porque son pensiones de bajo importe.

D) Evolución del coste total y del número de pasivos.

En primer lugar comparamos, en millones de pesetas corrientes y constantes, el coste total de

pensiones y jubilaciones así como su evolución en el periodo de 1989 a 1993.

Presupuesto	Importe Ptas.crtes.	Índice Ptas.crtes.	Índice Ptas.cntes.
1989	2.219	100	100
1990	2.544	115	107
1991	2.905	131	123
1992	3.025	136	130
1993 (1)	3.115	140	134 (2)

(1) Presupuesto inicial

(2) Estimación

Como puede apreciarse, el coste de pasivos ha experimentado un incremento del 36 por ciento, medido en pesetas corrientes, o del 30 por ciento, en pesetas constantes -de acuerdo con el IPC de Navarra-. Ahora bien, en 1992 se aprecia una desaceleración en el crecimiento de estos gastos, que se confirma en la previsión para el ejercicio de 1993.

No analizamos estos datos en relación con el total del Presupuesto puesto que con la asunción de nuevas competencias, los resultados comparativos perderían virtualidad.

A continuación y para el mismo periodo analizamos la evolución del número de beneficiarios del sistema.

Ejercicio	Número	Índice
1989	1.838	100
1990	1.882	102
1991	2.007	109
1992	2.028	110

Es decir, en este cuatrienio, el número de titulares pasivos ha crecido en un 10 por ciento, en tanto que el coste total de las pensiones y jubilaciones se ha incrementado en un 36 por ciento -en pesetas corrientes- o un 30 por ciento -en pesetas constantes-.

La evolución del importe medio mensual del total de pensiones y jubilaciones se analiza en el siguiente cuadro (en pesetas):

Ejercicio	Media Mensual Ptas.crtes.	Índice Ptas.crtes	Índice Ptas.cntes
1989	86.251	100	100
1990	96.538	112	104
1991	100.844	117	110
1992	106.546	123	117

Es decir, en el periodo analizado, la pensión media se incrementa en un 23 por ciento -en

pesetas corrientes- o del 17 por ciento en pesetas constantes-.

V.5. SISTEMA DE CONTRATACIÓN DEL PERSONAL TEMPORAL.

A) Procedimientos.

El procedimiento de contratación temporal se inicia con la petición del servicio correspondiente -acompañada del Visto Bueno del Interventor- que se remite al Secretario Técnico del Departamento. Una vez avalada por éste, se envía al Servicio de Relaciones Laborales de la Dirección de Función Pública.

Este Servicio, según establece el Acuerdo del Gobierno de 2 de diciembre de 1991, solicita un informe no vinculante sobre la conveniencia o no de la contratación a la Dirección General de Organización y Sistemas de Información del Departamento de Presidencia.

En Organización se analiza la petición atendiendo a una serie de criterios -tales como vacantes de plantilla, bajas por maternidad o permisos extraordinarios- y a estudios que disponen en la propia unidad.

Con el informe de Organización -que aunque no es vinculante, generalmente se tiene en cuenta-, el Servicio de Relaciones Laborales elabora, en caso afirmativo, la Resolución de Contratación.

Los centros de contratación de personal temporal son:

- Departamento de Presidencia (abarca toda la Administración de la Comunidad Foral, excepto los señalados a continuación).
- Departamento de Educación.
- Organismos Autónomos.

El procedimiento descrito anteriormente se refiere al establecido para el Departamento de Presidencia; el resto de centros de contratación, remiten sus peticiones directamente a Organización.

B) Sistemas de Selección.

Como sistemas de selección para la contratación de personal temporal se utilizan dos:

1. Promoción interna temporal
2. Personal ajeno a la Administración.

El primero de ellos está regulado en el Decreto Foral 240/1992, de 29 de junio, que desarrolla parcialmente el artículo 24.2. del Estatuto de Personal, al objeto de facilitar la formación y perfeccionamiento profesional del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral.

En resumen, este Decreto permite que los empleados fijos del Gobierno puedan desempeñar temporalmente trabajos de superior nivel o grupo al que están adscritos, siempre que posean la titulación y demás requisitos establecidos. Durante este periodo -que no puede exceder de doce meses- el empleado queda en situación de servicios especiales en su anterior puesto de trabajo.

Por Resolución de 10 de agosto de 1992, del Director General de la Función Pública, se procedió a determinar el plazo de presentación de las solicitudes para acceder al desempeño temporal de puestos de trabajo de superior nivel o grupo.

Con las solicitudes recibidas, cada centro con competencia en materia de contratación temporal confeccionó, teniendo en cuenta el baremo establecido, las listas de aspirantes.

A este respecto, conviene señalar que estas listas son cerradas por cada centro de contratación, por lo que sólo pueden acceder a los puestos ofertados los empleados fijos adscritos al citado centro. En la actualidad existen dieciséis listas de ofertas, con lo que pueden darse los problemas o situaciones siguientes:

- Una lista puede no tener una persona con la titulación exigible y para cubrir la plaza necesariamente debe ofertarla al exterior de la Administración, a pesar de que sí puede existir en el resto de listas.

- El agotamiento de una lista, obliga a contratar exteriormente, aunque el resto de listas aún disponga de aspirantes.

- Una persona adscrita a un determinado centro, no puede acceder a un puesto de trabajo superior porque el mismo no existe en su centro.

En definitiva, consideramos que con ser un procedimiento adecuado y teniendo en cuenta que este ejercicio de 1992 es el primero en que se ha aplicado,

** Recomendamos que se estudie su mejora para evitar las situaciones descritas anteriormente. Igualmente, y una vez transcurrido un plazo razonable de tiempo, analizar la idoneidad del sistema, teniendo en cuenta los resultados derivados de su aplicación.*

Para el segundo sistema citado, es decir, contratación de personal ajeno a la Administración, se utilizan listas de personas que han opositado y se han quedado sin plaza o personas que se han presentado a exámenes para cubrir la plaza temporal y han quedado en situación de

espera. En el ejercicio de 1992, se han utilizado listas de auxiliares administrativos (procedentes de 1990), de operadores de coordinación, de veterinarios y de ATS con especialidad en medicina laboral. Como norma general, no se utiliza el sistema restringido para demandantes de empleo proporcionado por el INEM.

C) Número de Personal Temporal.

A 1 de enero de 1993, y de acuerdo con los datos aportados por el Servicio de Relaciones Laborales -que no incluye los laborales temporales del Departamento de Educación ni del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea-, tienen contratos temporales un total de 272 personas temporales, cuyo detalle es el siguiente:

Laborales Temporales	208
Régimen administrativo	47
Interinos	9
Prácticas	3
Acumulación de tareas	5
Total	272

Este total representa un 2 por ciento sobre el número de empleados fijos del Gobierno de Navarra.

De este total de personal temporal, el 14 por ciento está cubriendo vacantes de la plantilla.

Sin embargo, este dato de personal temporal es preciso matizarlo en un doble sentido; en primer lugar, no contiene la información de los centros citados anteriormente; en segundo lugar, se refiere exclusivamente a contratos en vigor en una fecha concreta -1 de enero de 1993-, lo que no impide que a lo largo del ejercicio de 1992 no se hubiesen contratado más personas.

Por último, en los dos cuadros siguientes se desglosan estos contratos temporales por niveles y por Departamentos.

Nivel	Número
A	69
B	60
C	21
D	90
E	32
Total	272

Destaca por su volumen el nivel D -auxiliares administrativos- con un 33 por ciento del total. Igualmente, que los contratos de niveles superiores -A y B- suponen el 47 por ciento del total temporal.

Departamento	Número total temporales	Vacantes cubiertas
Presidencia e Interior	80	12
Economía y Hacienda	20	3
Administración Local	16	2
Ord. Territorio y M. A.	16	2
Salud	55	15
Obras Públicas, T. y C.	7	0
Agricultura, Ganad. Y M.	21	0
Industria, Comercio, T.yT.	11	0
Educación y Cultura	1	1
Bienestar Social, D. y V.	14	4
Inst. Admón. Pública	12	0
Inst. Deporte y Juventud	19	0
Total	272	39

Teniendo en cuenta que no se disponen de datos del Departamento de Educación ni del Servicio Navarro de Salud -que en teoría, son los que exigen un mayor volumen de contratación temporal- destacan los Departamentos de Presidencia -un 29 por ciento del total- y Salud -con un 20 por ciento-.

** Recomendamos que, con independencia de que la gestión de personal esté descentralizada, los centros de contratación remitan sus datos de personal temporal a la Dirección General de la Función Pública, al objeto de que ésta pueda realizar las acciones que señala el Programa.*

Pamplona, 3 de noviembre de 1993

El Presidente: Francisco J. Tuñón San Martín

Informe de fiscalización sobre el programa «Gestión de patrimonio y contratación» (ejercicio 1992), emitido por la Cámara de Comptos

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 8 de noviembre, acordó ordenar la publicación del informe emitido por la Cámara de Comptos sobre el programa «Gestión de patrimonio y contratación» -ejercicio 1992-.

Pamplona, 9 de noviembre de 1993

El Presidente: Javier Otano Cid

Informe de fiscalización sobre el programa «Gestión de patrimonio y contratación» (ejercicio 1992), emitido por la Cámara de Comptos

INDICE

- I. Descripción del programa.
- II. Objetivo, alcance y limitaciones.
- III. Conclusiones y recomendaciones generales.
- IV. Evaluación del programa.
 - IV.1. Ejecución del presupuesto del programa.
 - IV.2. Estudio operativo.
- V. Anexo.
 - Cuadro Estadístico de los contratos celebrados por el Gobierno de Navarra en 1992:
 - En función de su objeto.
 - En función de la forma de adjudicación.

I. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA.

El Programa «Gestión de Patrimonio y Contratación» de los Presupuestos Generales de Navarra para 1992 está encuadrado en el Departamento de Economía y Hacienda, siendo la unidad responsable de su gestión el Servicio de Patrimonio.

«Los objetivos básicos del Servicio son los de continuar la mejora de las escrituras para dar una solución eficaz, económica y transparente a los distintos problemas y actuaciones planteadas en las Secciones de Gestión del Patrimonio y de Contratación, siendo las materias sobre las que se pretende influir, la implantación de un nuevo sistema mecanizado de inventario de bienes muebles y perfeccionamiento del ya existente de inmuebles, así como la mejora de los contratos que se formalicen por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra».

Como el Servicio de Patrimonio está estructurado en dos Secciones, se desglosan los objetivos y acciones en las siguientes unidades orgánicas.

« • Servicio de Patrimonio:

1. Dirección y control de las Secciones adscritas al Servicio.
2. Desarrollo normativo y organizativo de las unidades adscritas.

3. Gestión de los derechos que corresponden a la Comunidad Foral de Navarra y participar en las sociedades públicas a través de los Consejos de Administración de dichas empresas.

4. Administración de los bienes y rendimientos patrimoniales de la Comunidad Foral de Navarra.

5. Coordinación, asesoramiento y supervisión en materia de contratación.

• Sección de Contratación.

1. Las propias de la Secretaría de la Junta de Contratación Administrativa.

2. Gestión de Registro de Contratos y asesoramiento a los distintos Departamentos en materia de contratación administrativa, velando por la legalidad de la misma.

3. Suministro, a las distintas unidades orgánicas del Gobierno, de material de oficina fungible necesario para el desarrollo normal de las funciones administrativas y técnicas.

4. Realización de servicios generales de reprografía.

• Sección de Gestión del Patrimonio:

1. Adquisición, arrendamiento, enajenación, tutela e investigación, con criterios de eficacia y eficiencia, de todos los bienes muebles e inmuebles propiedad de la Comunidad Foral de Navarra.

2. Confección y actualización del Inventario de Bienes y derechos de la Comunidad Foral de Navarra.

3. Control y centralización de los abonos de alquileres, gastos comunes, contribuciones y tasas si procediese, de los inmuebles pertenecientes a la Comunidad Foral de Navarra.

4. Supervisión de proyectos, dirección de obras, rehabilitación de los inmuebles de la Comunidad Foral de Navarra, en aquellos Departamentos que específicamente no tengan atribuidas dichas competencias y si así lo soliciten.

5. Asesoramiento y control en cuanto a uso y contratación de energía y mantenimiento de las instalaciones y edificios.»

El Servicio de Patrimonio presenta para 1992 los siguientes indicadores:

« • Servicio de Patrimonio.

1. Informes, circulares y normas propias de la Dirección del Servicio y actuaciones dirigidas al buen funcionamiento de las competencias atribuidas a las Secciones.

• Sección de Contratación.

1. Ordenes de compra, pedidos y suministros: 6.000.

2. Valor órdenes de compra: 1.700 millones.

3. Fotocopias y reproducción de planos: 2.200.000 unidades.

4. Contratos registrados: 225.

• Sección de Gestión de Patrimonio.

1. Gestiones de diversa naturaleza: 1.040.

2. Bienes inventariados: 18.000.»

Para el cumplimiento de sus objetivos, cuenta con las siguientes personas:

« • Servicio de Patrimonio.

1 Director.

1 Técnico de Hacienda.

1 Arquitecto.

• Sección de Contratación.

1 Jefe de Sección.

1 Jefe de Negociado.

2 Letrados.

2 Oficiales Administrativos

1 Oficial Codificador.

1 Auxiliar de Hacienda.

2 Auxiliares Administrativos.

1 Encargado de máquinas.

1 Conductor de segunda.

3 Obreros de segunda.

• Sección de Gestión del Patrimonio.

1 Jefe de Sección.

2 Jefes de Negociado.

1 Ingeniero Técnico.

3 Auxiliares Administrativos.

2 Delineantes.

En total 27 personas.»

Los recursos financieros que se asignan inicialmente a este programa para el ejercicio 1992 suponen unos gastos de 542 millones y unos ingresos de 88 millones, cuyo detalle por conceptos económicos es el siguiente:

G A S T O S		I N G R E S O S	
Concepto	Miles de Pesetas	Concepto	Miles de Pesetas
Gastos de Personal	84.699	Tasas y otros ingresos	8.440
Gastos en bienes corrientes y servicios	258.263	Transferencias corrientes	100
Gastos financieros	50	Ingresos patrimoniales	57.220
Transferencias corrientes	742	Enajenación inversiones reales	22.500
Inversiones reales	181.500	Activos financieros	100
Activos financieros	17.000		
Total gastos	542.254	Total ingresos	88.360

Este programa se subdivide en tres proyectos:

– Actividades generales del programa, cuyo responsable es el Servicio de Patrimonio que dirige las dos secciones en que se subdivide.

– Gestión de bienes muebles y suministros, cuyo responsable es la Sección de Contratación que realiza las funciones de la Junta de Contratación, creada por Decreto Foral 132/1488 de 4 de mayo; además centraliza las compras de material de oficina de los departamentos del Gobierno de Navarra, y efectúa centralizadamente un servicio de reproducción de planos y fotocopias para el resto de los departamentos.

En este proyecto se incluye asimismo la actividad del Negociado de Adquisiciones cuyo objetivo es la adquisición de todos los bienes muebles del Gobierno a excepción de determinados suministros del Departamento de Salud (DF 210/91), Educación (DF 252/86), Presidencia (DF 96/91) y Administración Local (DF 192/91) que se realiza directamente en los Departamentos citados. La aplicación del gasto se realiza en los programas del Departamento correspondiente.

En la presentación de los objetivos del programa no se incluye en la Sección de Contratación esta actividad.

– Gestión y mantenimiento de bienes inmuebles y Derechos, cuyo responsable es la Sección de Gestión del Patrimonio que centraliza la gestión de compra de los bienes inmuebles del Gobierno de Navarra a excepción de las viviendas adquiridas haciendo uso del Derecho de tanteo y retracto y polígonos industriales que son gestionados por el Departamento de Ordenación del Territorio e Industria, respectivamente. La imputación de la inversión se registra en el programa del Departamento correspondiente, y las inversiones en inmuebles del Departamento de Hacienda en este proyecto.

Se centraliza además en este proyecto, la gestión de los contratos de arrendamientos del Gobierno y es responsable de la confección y actualización del inventario de Bienes y Derechos de la Hacienda Foral.

En los objetivos del programa, se refieren a la adquisición de bienes muebles, cuya gestión es responsabilidad del Negociado de Adquisiciones dentro del proyecto anterior «Gestión de bienes muebles y suministros»; si bien se adquieren bienes muebles de naturaleza artística del Departamento de Educación y Cultura.

II. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES.

De acuerdo con la Ley Foral 19/84, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos, se ha incluido en su plan de actuación la fiscalización del Programa «Gestión de Patrimonio y Contratación» correspondiente a los Presupuestos Generales de Navarra para 1992.

Con la realización del presente trabajo, la Cámara de Comptos pretende la consecución de los siguientes objetivos:

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

– Verificar el cumplimiento de la legalidad aplicable a la ejecución del presupuesto en sus diferentes capítulos económicos.

– Analizar y evaluar los sistemas de control interno implantados por la Dirección responsable del Programa, proponiendo, en su caso, las recomendaciones que consideramos oportunas en orden a su mejora.

– Analizar el grado de eficacia, eficiencia y economía del programa en la consecución de sus objetivos.

El trabajo se ha centrado en la revisión del presupuesto del Programa para 1992 analizando y evaluando, además de los aspectos de organización, contabilidad y control interno de los diferentes epígrafes económicos del presupuesto, el grado de eficacia, eficiencia y economía alcanzado en su ejecución.

En su realización se han aplicado las normas y procedimientos de auditoría que hemos considerado necesarios según las circunstancias, de acuerdo con los objetivos establecidos previamente.

El trabajo de campo ha sido desarrollado durante los meses de junio y julio.

Agradecemos al personal del Servicio de Patrimonio la colaboración prestada en la realización de nuestro trabajo.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES.

En este apartado recogemos las conclusiones generales obtenidas del trabajo realizado, que se acompañan, en su caso, con sus correspondientes recomendaciones.

A) RESPECTO A LA PRESENTACIÓN Y ESTRUCTURA DEL PROGRAMA.

La presentación y estructura del programa fiscalizado está, en nuestra opinión, incompleta en cuanto que:

– Los objetivos, aunque son representativos de la actividad del programa, no están cuantificados ni relacionados con los créditos presupuestarios.

– Si bien presenta indicadores, estos no permiten valorar el grado de cumplimiento de los objetivos; no obstante, sí contiene un conjunto de acciones dirigidas a lograr ese cumplimiento que en general son bastante precisas, aunque tampoco están cuantificadas ni valoradas económicamente.

– No se realiza propiamente un seguimiento de la ejecución del programa.

Recomendamos la realización de un esfuerzo complementario por parte del Servicio al objeto de dotar al programa de las herramientas precisas para cuantificar sus objetivos, contrastar y verificar el grado de cumplimiento de los mismos y analizar las desviaciones que se puedan producir en su ejecución.

B) RESPECTO A LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL PROGRAMA.

El Presupuesto del programa y su liquidación refleja, en general, los gastos e ingresos del

mismo y los procedimientos de control y gestión implantados por el servicio son razonables. No obstante, y al igual que decíamos en las Cuentas Generales de 1991:

** Recomendamos que, si bien la contratación y control centralizado de todos los arrendamientos debe realizarse por la Sección de Patrimonio, los gastos correspondientes se imputen a sus programas correspondientes, lo que permitirá conocer el nivel de gasto real de cada programa y el cálculo de costes de los diferentes servicios.*

** Recomendamos se centralice en Patrimonio toda la información sobre contratos de arrendamiento de la Administración de la Comunidad Foral (sin perjuicio de que el control concreto de alguno de ellos pueda ser llevado a cabo directamente por otro departamento).*

C) LEGALIDAD.

En general, la ejecución del Presupuesto del programa se realiza de acuerdo con el principio de legalidad.

D) RESPECTO A LA EFICACIA Y EFICIENCIA DEL PROGRAMA.

Uno de los principales objetivos del programa, que es la actualización y seguimiento del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad de la Hacienda Foral, sigue sin realizarse hasta la fecha.

Si bien, existe un inventario realizado hace varios años, está pendiente de poner al día y de desarrollar un sistema que permita su permanente actualización.

Recomendamos se efectúen las acciones pertinentes en orden a una pronta puesta al día del Inventario y se desarrolle un sistema de mantenimiento y actualización permanente del mismo, según venimos recomendando desde las Cuentas Generales de 1981.

Dicho inventario no tiene tanta importancia desde el punto de vista contable y financiero, como desde el punto de vista del control que el mismo conlleva, relativo a los bienes muebles e inmuebles propiedad de la Hacienda Foral.

Según nos explican los responsables del programa, a principio de 1993 se adquirió un programa informático para la realización del inventario, programa que se está desarrollando para proceder a su aplicación. Estiman que en el primer trimestre de 1994 estará finalizado el inventario de bienes inmuebles y el de bienes muebles a finales del mismo año.

Este programa incluye la actividad de la Junta de Contratación que fue creada como órgano

consultivo y asesor de la Administración en materia de contratos, además de tener asignada la función de controlar que en la actividad contractual de la Administración se respeta la legislación vigente.

Esta función de control difícilmente puede llevarla a cabo, ya que:

– aunque la memoria reconoce que la obligación de los Departamentos de remitirle los contratos está progresando, esta obligación no se cumple en su totalidad.

– existe un escaso cumplimiento de la obligación de remitirle un resumen de las actas de modificaciones, prórrogas y resolución de los contratos celebrados.

Por otra parte, esta Junta actúa como receptor de información, pero carece del poder necesario para cumplir el objetivo de velar por la legalidad en la actividad contractual de la Administración.

** Recomendamos se efectúe un análisis de la Junta de Contratación, en el sentido de dotarla de los medios necesarios para que pueda gozar de una operatividad que le permita cumplir con el objetivo de control de la actividad contractual de la Administración que le asigna el Decreto Foral que la constituye.*

Su memoria anual recoge las siguientes conclusiones acerca de la actividad de contratación realizada por el Gobierno en el ejercicio 1992:

– Se aprecia un progreso en el cumplimiento por los diferentes organismos y departamentos de la obligación de remitir al Registro de Contratos las fichas resumen de los contratos realizados por ellos, sin embargo hay un escaso cumplimiento de la obligación de remitir las actas de modificación, prórrogas y resolución de los contratos.

– Existe una gran divergencia entre el gasto real y el precio de adjudicación, provocado básicamente por una inadecuada redacción de los proyectos y se aconseja la creación de una oficina de supervisión de proyectos.

– Excesivo uso de las subcontrataciones de obra superando el máximo legal y sin control por parte de la Administración.

– Excesivo uso del sistema de adjudicación directa que debería ser excepcional, a tenor de la legislación vigente.

Conclusiones que son idénticas a las que esta Cámara de Comptos reiteradamente ha puesto

de manifiesto en los informes sobre las Cuentas Generales y otros informes sobre obras y contratos concretos.

La memoria aporta además unos cuadros estadísticos de los contratos celebrados en función de su objeto y en función de la forma de adjudicación, que incluimos como anexo del Informe, de donde se deduce:

– Un gran descenso del gasto comprometido con respecto a ejercicios anteriores.

– Casi nula utilización de la subasta.

IV. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA.

IV.1. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL PROGRAMA.

El programa «Gestión de Patrimonio y Contratación» se subdivide en tres proyectos: «Actividades generales», «Gestión de bienes muebles y suministros» y «Gestión y mantenimiento de bienes inmuebles y derechos».

La ejecución presupuestaria del ejercicio 1992 por proyectos es la siguiente (en miles de pesetas):

Ejecución de Gastos

Proyecto	Presupto. Inicial	Presupto. Consolid.	Realizado
Actividades generales del programa	33.325	29.182	15.070
Gestión bienes muebles y suministros	125.166	123.666	110.195
Gestión y mant. de bienes inmuebles y dchos.	383.763	2.381.823	2.330.186
Total Gastos	542.254	2.534.671	2.455.451

Ejecución de Ingresos

Proyecto	Presupto. Inicial	Presupto. Consolid.	Derechos Liquidads.
Activids. generales del programa	1.220	1.220	1.558
Gest. bienes muebles y suministros	6.920	6.920	18.117
Gestión y mant. de bienes inmuebles y dchos.	80.220	80.220	163.997
Total ingresos	88.360	88.360	183.672

El grado de ejecución del presupuesto de gastos es del 97%, y el de ingresos del 208% como consecuencia de los ingresos patrimoniales del proyecto «Gestión y mantenimiento de bienes inmuebles y derechos» como veremos.

A continuación analizamos la ejecución presupuestaria de los tres proyectos siguiendo los diferentes epígrafes económicos.

A) Actividades Generales del Programa.

Al proyecto «Actividades Generales» se le han imputado los siguientes gastos e ingresos en el ejercicio (en miles de pesetas):

Ejecución de Gastos

Capítulo	Presupto. Inicial	Presupto. Consolid.	Realizado
Gastos Personal	20.934	17.739	13.394
Compras	2.391	1.443	1.239
Inversiones	10.000	10.000	437
Total Gastos	33.325	29.182	15.070

Ejecución de Ingresos

Capítulo	Presupto. Inicial	Presupto. Consolid.	Ingresado
Tasas y otros ingresos	1.120	1.120	1.372
Transferencias corrientes	100	100	186
Total ingresos	1.220	1.220	1.558

GASTOS

Gastos de Personal.

Se imputan a este proyecto los gastos de personal del Servicio de Patrimonio y, en concreto:

- 1 Director
- 1 Técnico de Hacienda
- 1 Arquitecto.

Compras.

Se recogen en este epígrafe, básicamente, 548.142 pesetas de material de oficina y 664.345 en concepto de dietas, locomoción y gastos de viaje.

Inversiones.

Tiene un presupuesto de 10 millones y solamente se han ejecutado 437.000 pesetas.

Los 10 millones presupuestados recogen la compra de un paquete informático y los gastos de grabación de los datos del Inventario general.

El paquete informático se compró por 437.000 pesetas ya que resultó más barato de lo previsto y se han compartido los gastos con el Departamento de Informática.

La grabación de datos del Inventario General prevista en el 92 no ha sido llevada a cabo hasta la fecha.

INGRESOS

Tasas y Otros Ingresos.

Recoge 952.000 pesetas de reintegros y 420.000 en concepto de multas por incumplimiento de contratos.

Transferencias corrientes.

Recoge 186.000 pesetas en concepto de herencias y legados.

B) Gestión de bienes muebles y suministros.

Al Proyecto «Gestión de bienes muebles y suministros» se le han imputado los siguientes gastos e ingresos en el ejercicio:

Ejecución de Gastos

Capítulo	Presupto. Inicial	Presupto. Consolid.	Realizado
Gastos de Personal	39.294	39.294	38.452
Compras	75.872	73.372	62.487
Inversiones	10.000	10.000	9.256
Total Gastos	125.166	122.666	111.950

Ejecución de Ingresos

Capítulo	Presupto. Inicial	Presupto. Consolid.	Ingresado
Tasas y otros ingresos	420	420	778
Enajenación inversiones	6.500	6.500	17.339
Total ingresos	6.920	6.920	18.117

GASTOS

Gastos de Personal.

Con una realización de 38,4 millones recoge las nóminas del personal de la Sección de Contratación que mostrábamos en la «descripción del programa» (en total 15 personas), donde se incluye el personal de la Junta de Contratación.

Compras.

Tiene una realización de 82,4 millones, las líneas revisadas han sido las siguientes:

	millones de ptas.
- Material de oficina	29,1
- Papel para Audiencia y Juzgado	2,9
- Servicio de limpieza y aseo	15,2
Total	47,2

Las líneas revisadas suponen un 57% del total realizado del capítulo de compras.

Material de oficina

Con 29,1 millones de gasto, recoge el gasto que realiza el Negociado de adquisiciones, de diverso material de oficina y que se destina a todos los departamentos del Gobierno, para lo que mantiene un pequeño almacén.

Papel para la Audiencia y Juzgado.

Tiene un gasto de 2,9 millones y corresponde al papel que el Gobierno adquiere para los Juzgados de Navarra según una costumbre antigua que se mantiene desde el año 1857.

Servicio de limpieza y aseo.

En esta línea con 15,2 millones de pesetas se contabiliza el gasto por la limpieza de algunos inmuebles utilizados por distintos servicios dependientes de Hacienda y que gestiona el Negociado de adquisiciones. El importe más importante 10,8 millones corresponde a la limpieza del edificio de Hacienda.

Inversiones.

Con un gasto de 9,2 millones que responde a diversas compras de máquinas y material de oficina para el Departamento de Economía y Hacienda.

INGRESOS**Tasas y Otros Ingresos.**

Recoge unos ingresos de 778.000 pesetas; 523.000 pesetas corresponden a reintegro por indemnizaciones de compañías de seguros y 255.000 pesetas a la venta de fotocopias y planos.

Enajenación de Inversiones.

Tiene unos ingresos de 17,3 millones.

De ellos, 3,7 millones corresponden a la tercera anualidad de la venta de un edificio y maquinaria, realizada en 1989; 7,5 millones de venta de maquinaria adquirida por compensación de

deuda y pequeñas ventas de vehículos del parque y maquinaria.

Los muebles no se suelen vender. Tras una evaluación por personal de patrimonio, el que tiene alguna utilidad se lleva a un almacén.

En las Cuentas Generales de 1991 recomendábamos que en dicho almacén se implantase un registro de entradas y salidas. Registro que ya ha sido implantado en el ejercicio 1992.

C) Gestión y mantenimiento bienes inmuebles y derechos.

A este proyecto se han imputado los siguientes gastos e ingresos en el ejercicio:

Ejecución de Gastos

Capítulo	Presupto. Inicial	Presupto. Consolid.	Realizado
Gastos de Personal	24.471	24.631	24.631
Compras	180.000	183.480	181.464
Gastos financieros	50	50	19
Transferencias corrientes	742	742	695
Inversiones	161.500	355.930	316.387
Variación activos financieros	17.000	1.816.990	1.806.990
Total Gastos	383.763	2.381.823	2.330.186

Ejecución de Ingresos

Capítulo	Presupto. Inicial	Presupto. Consolid.	Ingresado
Tasas y otros ingresos	6.900	6.900	4.744
Ingresos patrimoniales	57.220	57.220	133.794
Enajenación inversiones	16.000	16.000	21.721
Activos financieros	100	100	3.738
Total Ingresos	80.220	80.220	163.997

GASTOS**Gastos de Personal.**

Con una realización de 24,6 millones, recoge las nóminas del personal de la Sección de Gestión de Patrimonio que mostrábamos en la «Descripción del Programa» (en total 9 personas).

Compras.

Tiene una realización de 181,5 millones de pesetas, cuyo detalle es el siguiente:

	Millones de ptas.
- Arrendamiento de bienes inmuebles	117,7
- Mantenimiento y conservación del Patrimonio	20,1
- Conservación y reparación de edificios	5,3
- Seguros	23
- Otros gastos diversos	15,4
Total	181,5

Arrendamiento de bienes inmuebles

Los arrendamientos de inmuebles del Gobierno de Navarra se gestionan a través de la Sección de Patrimonio; sin embargo, a cada departamento se le imputan sus correspondientes gastos.

El criterio general es que a este programa se imputen los arrendamientos de Economía y Hacienda; sin embargo, este procedimiento general, tiene algunas excepciones como el caso de los arrendamientos de los locales de Industria, Administración Local y Cámara de Comptos por un importe de 77,1 millones en el ejercicio 92 que quedan imputados en este programa y no recoge, sin embargo, los arrendamientos de los locales de las Secciones de Estadística y Asuntos Comunitarios, que se imputan a sus correspondientes programas.

Al igual que comentábamos en las Cuentas Generales de 1991:

** Recomendamos que, si bien la contratación y control centralizado de todos los arrendamientos debe realizarse por la Sección de Patrimonio, los gastos correspondientes se imputen a sus programas correspondientes, lo que permitirá conocer el nivel de gasto real de cada programa y el cálculo de costes de los diferentes servicios.*

Mantenimiento y conservación del Patrimonio.

Esta línea con un realizado de 20,1 millones de pesetas recoge numerosas facturas en conceptos muy variados, como pintura de edificios y reparaciones varias. El importe más elevado es de 4,3 millones en concepto de obras en la Dirección General de la Función Pública.

Seguros.

Recoge las primas de un seguro general de los bienes de la Comunidad Foral, por un importe

de 22,5 millones, además de una anotación de 0,5 millones incorrectamente anotada con esta cuenta.

Existe una única póliza de seguros para todos inmuebles propiedad de la Comunidad Foral, que abarca el riesgo de incendios y el de responsabilidad civil general.

El valor total asegurado, a 31-XII-92, se eleva a 50.000 millones de pesetas, de los que 40.000 corresponden al continente y 10.000 al contenido.

En 1993 se ha procedido a elaborar un nuevo expediente de contratación de un seguro multirriesgo por el procedimiento de subasta. La duración del contrato se fija en tres años y ha sido adjudicado a una nueva empresa.

Otros gastos diversos.

Recoge 15,4 millones en numerosas facturas, la mayor parte de las cuales podrían estar recogidas como «mantenimiento y conservación». Recoge asimismo gastos diversos de la Junta de Contratación, si bien los gastos de personal están recogidos en el proyecto «Gestión de bienes muebles y suministros».

Transferencias corrientes

Tiene un realizado de 0,7 millones de pesetas en subvenciones de intereses de préstamos del Patronato de Viviendas.

Inversiones

Incluye los siguientes conceptos:

	Millones de ptas.
- Red de abastecimiento en viviendas de Javier	0,8
- Obras de nueva instalación, remodelación	36,2
- Edificios	249,4
- Otras construcciones	29,9
Total	316,3

Al concepto de «obras de nueva instalación y remodelación» se imputan numerosos conceptos de reformas en edificios. El importe más elevado 17,2 millones corresponde al cambio de la moqueta del edificio de Hacienda. Estos conceptos no son propiamente inversiones y deberían recogerse en el capítulo de «compras» en el concepto de «mantenimiento y conservación».

El concepto «edificios», recoge la compra por 217,9 millones de un edificio a Sodena para la ampliación de oficinas del Parlamento de Navarra.

Los 31,5 millones restantes se destinaron a la adquisición de viviendas para la «Fundación Museo Jorge Oteiza».

En «otras construcciones» se incluyen 29,9 millones de obras de reforma en el Monasterio de Leire, en colaboración con el Departamento de Cultura.

Variación de Activos financieros.

Tiene una ejecución de 1.806 millones, cuyo detalle es el siguiente:

	Millones de ptas.
- Suscripción y desemb. acciones Viveros de Navarra	7
- 2º desembolso opción compra «Sarriguren»	699,9
- Ampliación capital social Magnesitas de Navarra	1.100
Total	1.806,9

El desembolso de la opción compra Sarriguren fue revisado en las Cuentas Generales de 1991, año en que se efectuó el 1er. desembolso de 200,1 millones para la compra de terrenos a través de la adquisición de acciones de la empresa Sarriguren, en 1992 se abonaron los restantes 699,9 millones hasta completar el valor total que asciende a 900 millones.

La ampliación de capital de Magnesitas de Navarra se realiza mediante reconversión de un anticipo reintegrable de 1.100 millones en concepto de «empresas en crisis» en la adquisición de acciones de la Sociedad por ese importe, a través de la empresa pública Nafinco, que procedió a la ampliación de capital por este importe.

INGRESOS

Tasas y Otros Ingresos.

Con unos ingresos de 4,7 millones en concepto de comisiones de avales.

Ingresos Patrimoniales.

Tiene unos ingresos de 133,8 millones cuyo detalle es el siguiente:

- Intereses de títulos valores	70,1
- Rentas de inmuebles	61
- Varios (divid. y rentas de activos inventariables)	2,7
Total	133,8

Intereses de títulos valores.

Con 70,1 millones, procedentes de los pagos forales, que según comentábamos en las

Cuentas Generales de 1991 se contabilizaban en las cuentas de 1992.

Rentas de inmuebles.

La Sección de Patrimonio controla solamente el 61% del total de rentas de inmuebles del Gobierno. El resto lo constituye el alquiler de algunas naves industriales y las cafeterías del Servicio Navarro de Salud principalmente. Al igual que en las Cuentas Generales de 1991.

** Recomendamos se centralice en Patrimonio toda la información sobre contratos de arrendamiento de la Administración de la Comunidad Foral (sin perjuicio de que el control concreto de alguno de ellos pueda ser llevado a cabo directamente por otro departamento como el caso de Cafeterías de Hospitales).*

Enajenación de Inversiones.

Con unos ingresos de 21,7 millones recoge 15 millones que corresponden a la cuarta anualidad de la venta de un inmueble efectuada en 1989; 2,7 millones correspondientes a la venta de una finca en el polígono industrial de Alsasua, 3 millones de la venta de un inmueble en Alsasua y 1 millón de la venta de un inmueble en Bértiz.

Activos financieros

Los ingresos -3,7 millones- corresponden a la liquidación de la participación de la Comunidad Foral en ANASA.

IV.2. ESTUDIO OPERATIVO.

Como hemos visto en el apartado I del Informe de Descripción del programa, el Servicio de Patrimonio, presentaba unos objetivos e indicadores del Servicio de Patrimonio y de las dos Secciones en que se subdivide (Sección de Contratación que gestiona el proyecto de «gestión de bienes muebles y suministros» y la Sección de Gestión del Patrimonio que gestiona el proyecto «Gestión y Mantenimiento de bienes inmuebles y derechos»).

– ACTIVIDADES GENERALES DEL PROGRAMA.

El Servicio de Patrimonio, responsable del Proyecto «Actividades Generales del Programa» tiene como objetivo la Dirección y Coordinación del Servicio y no presenta indicadores propiamente dichos sino que enumera una serie de funciones como son la emisión de circulares y normas dirigidas al buen funcionamiento de las Secciones.

– GESTIÓN DE BIENES MUEBLES Y SUMINISTROS.

La Sección de Contratación, responsable del proyecto Gestión de bienes muebles y suminis-

tros, aporta los siguientes indicadores, que ponemos en relación con las realizaciones en comparación con el ejercicio de 1991.

	1991		1992	
	Previsto	Realiz.	Previsto	Realiz.
Pedidos y Suministros órdenes de Compra (unidades)	7000	5807	6000	5089
Valor órdenes de compra (mill.)	1400	1541	1700	1357
Fotocopias y reproducción de planos (unidades)	2000000	2238965	2200000	2523672

Como vemos, se trata de recoger la actividad administrativa del proyecto como responsable de las compras centralizadas de bienes muebles a través del Negociado de adquisiciones, cuya actividad se ha realizado a través de 5.069 órdenes de compra por un importe de 1.357 millones y la realización de los servicios generales de reprografía, sin que nos puedan servir de base para un adecuado análisis de eficacia y eficiencia.

La imputación del gasto se realiza en el departamento y programa correspondiente.

El responsable de la Sección de Contratación ejerce las funciones de la Secretaría de la Junta de Contratación y la llevanza del registro de contratos.

Esta Junta de Contratación fue creada como órgano de carácter consultivo y asesor de la Administración en materia de contratos y en este sentido asesora a los departamentos en materia de contratación, mediante consultas telefónicas; asiste a las mesas de contratación que le soliciten y realiza recomendaciones generales mediante comunicaciones a los órganos de contratación, además de realizar la memoria anual cuyas principales conclusiones resumimos con anterioridad.

Tiene además como función esta Junta controlar que en materia de contratos se respeta la legislación vigente, objetivo éste que no puede cumplir debido a que:

– A pesar de que la memoria reconoce que se aprecia un progreso en el cumplimiento de la obligación de remitirle los contratos celebrados, esta obligación no se cumple en su totalidad,

desconociendo la Junta el número de contratos realmente celebrados por cada Departamento u Organismo Autónomo.

– Existe además un escaso cumplimiento de la obligación de remitirle un resumen de las actas de modificaciones, prórrogas y resolución de los contratos celebrados.

Por otra parte esta Junta actúa como receptor de información pero carece del poder necesario para cumplir el objetivo de velar por la legalidad en la actividad contractual de la Administración y de hecho, año tras año, sus conclusiones a este respecto se repiten en la memoria anual, básicamente con respecto a:

- excesivo uso de la contratación directa.
- nula utilización de la subasta.
- gran desfase entre precio adjudicado y real.
- subcontrataciones por encima del máximo legal.

Conclusiones que son idénticas por otra parte a las que esta Cámara de Comptos reiteradamente ha puesto de manifiesto en los Informes sobre las Cuentas Generales y otros informes sobre obras y contratos concretos.

** Recomendamos por tanto se efectúe un análisis de la Junta de Contratación en el sentido de dotarle de los medios necesarios para que pueda gozar de una operatividad que le permita cumplir con el objetivo de control que le asigna el Decreto Foral que la constituye.*

Anualmente, el Secretario de la Junta de Contratación realiza una memoria donde se incluyen datos estadísticos y comentarios sobre el funcionamiento del Registro de Contratos.

Las principales conclusiones de la memoria de 1992 las resumimos a continuación:

– En cuanto al funcionamiento del Registro de Contratos.

– Se aprecia un progreso en el cumplimiento de los Departamentos y organismos autónomos, de la obligación de remitir las fichas-resumen de los contratos celebrados.

– Escaso cumplimiento de la obligación de remitir las fichas-resumen de las actas de modificación, prórroga y resolución de los contratos.

– En cuanto a las características de los contratos recibidos.

– Gran desfase entre el precio de adjudicación de las obras y el gasto real de las mismas. Se aconseja la creación de una oficina de supervisión de proyectos.

– Subcontrataciones en porcentaje superior al permitido por la Legislación de Contratos y sin control por parte de la Administración.

– Excesiva utilización de la contratación directa.

– La subasta queda relegada como forma de adjudicación en favor del concurso y contratación directa.

– En cuanto a los datos estadísticos de los contratos.

– Gran descenso del gasto comprometido:

año 1989 - 33.437 millones de pesetas.

año 1990 - 38.685 « « «

año 1991 - 30.594 « « «

año 1992 - 12.466 « « «

– Casi nula utilización de la subasta, 0,4% sobre el total.

– El Departamento de Obras Públicas es el que más dinero ha comprometido aunque perdiendo protagonismo con respecto al ejercicio 1991 -pasando de un 65% del total a un 30%-.

– El Departamento que más contratos ha celebrado es el de Salud, 397 en 1992.

Como anexo al informe, incluimos dos cuadros estadísticos de los contratos celebrados en 1992, en función de su objeto (obras, suministros, asistencia técnica y otros) y en función de la forma de adjudicación (subasta, concurso y contratación directa).

– GESTIÓN Y MANTENIMIENTO DE BIENES INMUEBLES Y DERECHOS.

Por último, la Sección de Gestión del Patrimonio -responsable de este proyecto- presenta los siguientes indicadores:

	1992	
	Previsto	Realizado
Gestiones de diversa naturaleza	1.040	sin datos
Bienes inventariados	18.000	–

El primer indicador es totalmente ambiguo y no sirve para un análisis de eficacia, y en cuanto al segundo que recogía la intención de actualizar el inventario de los bienes de la Hacienda Foral, no ha tenido lugar en el ejercicio 1992.

Los responsables del programa, que están adaptando un programa informático adquirido a principios de 1993, esperan tener concluido el inventario de bienes inmuebles el primer trimestre de 1994 y empezar a trabajar sobre el inventario de bienes muebles.

Recomendamos se efectúen las acciones pertinentes en orden a una pronta actualización del inventario y se desarrolle un sistema de mantenimiento y actualización permanente del mismo, según venimos recomendando desde las Cuentas Generales de 1981.

Dicho inventario no tiene tanta importancia desde el punto de vista contable y financiero, como desde el punto de vista del control que el mismo conlleva, relativo a los bienes muebles e inmuebles propiedad de la Hacienda Foral de Navarra.

Recomendamos, por último, la realización de un esfuerzo complementario por parte del Servicio, al objeto de dotar al programa de las herramientas precisas para cuantificar sus objetivos, contrastar y verificar el grado de cumplimiento de los mismos y analizar las desviaciones que se puedan producir en su ejecución.

Pamplona, 5 de noviembre de 1993

El Presidente: Francisco J. Tuñón San Martín

V. ANEXO.

CUADRO ESTADÍSTICO DE LOS CONTRATOS EN FUNCIÓN DE SU OBJETO -AÑO 1992-

Departamento	Obras		Suministros		A. Técnica		Otros		Total	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
Presidencia	7	36799485			20	601765638			27	969705123
Economía y Hacienda	6	82729879	17	970505657	2	66817734			19	1.120053270
Administración Local	1	184293230			3	23992402			4	208285632
Ordenación del Territorio	8	113105798			4	221390330			5	334496128
Educación y Cultura	5	820566617	4	162215012	4	61.131.050	2	11.792.000	14	1.055.703.679
Salud	3	776914378	28	841597877	5	964314280			37	2.582.826.535
Obras Públicas, Tr. y Com.	4	3869239908			4	249735570	6	13576333	18	4.132.551.811
Agricultura, Ganadería y Montes	3	319096680			3	84860478			5	403960158
Industria, Comercio, T. y T.	0	1202414996			3	171230861	3	17959200	4	1.391.605.057
Bienestar Social y Vivienda	2	135151550	2	34757.167	2	76712713	7	20245914	2	266867344
Totales	29	7871454521	52	2009075713	43	2521951056	8	63573447	124	12466054737

CUADRO ESTADÍSTICO DE LOS CONTRATOS EN FUNCIÓN A LA FORMA DE ADJUDICACIÓN
-AÑO 1992-

Departamento	Subasta		Concurso		C. Directa		Total	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
Presidencia			6	490607999	20	479097.124	27	969705123
Economía y Hacienda			6	266915985	18	853137285	19	1.120053270
Administración Local			3	206929632	1	1356000	4	208285632
Ordenación del Territorio			4	162425536	4	172070592	5	334496128
Educación y Cultura			8	89332013	5	966371666	14	1.055.703.679
Salud			8	1.081.563.443	30	1.501.263.092	37	2.582.826.535
Obras Públicas, Tr. y Com.	4	314278798	4	3235.182.488	8	583090525	18	4.132.551.811
Agricultura, Ganadería y Montes	1	57362000	2	8588399	5	338009759	5	403960158
Industria, Comercio, Tur. y Tr.			3	1267360708	3	124244349	4	1.391.605.057
Bienestar Social y Vivienda			1	18535054	8	248332290	2	266867344
Totales	5	371640798	12	6827441257	107	5266972682	124	12466054737

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 » .	