

BOLETIN OFICIAL
DEL
PARLAMENTODENAVARRA

III Legislatura

Pamplona, 11 de enero de 1994

NUM. 2

S U M A R I O

SERIE G:

Comunicaciones, Convocatorias y Avisos:

- Informe de fiscalización de la Universidad Pública de Navarra (ejercicio 1992), emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 2).
- Informe de fiscalización del programa «Mejora de enseñanzas universitarias, Universidad Pública» del Departamento de Educación y Cultura, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 21).
- Informe de fiscalización del Impuesto sobre el Valor Añadido, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 27).

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

**Informe de fiscalización de la Universidad Pública de Navarra (ejercicio 1992),
emitido por la Cámara de Comptos**

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 28 de diciembre de 1993, acordó ordenar la publicación del informe emitido por la Cámara de Comptos sobre la fiscalización de la Universidad Pública de Navarra (ejercicio 1992).

Pamplona, 29 de diciembre de 1993

El Presidente: Javier Otano Cid

**Informe de fiscalización de la
Universidad Pública de Navarra
(ejercicio 1992) emitido por la Cámara
de Comptos**

INDICE

- I. Introducción.
- II. Objetivo. Alcance y limitaciones.
- III. Opinión.
- IV. Ejecución presupuestaria.
- V. Conclusiones y recomendaciones.
 - V.1 Organización.
 - V.2 Ingresos. Tesorería.
 - V.3 Personal.
 - V.4 Compras de bienes y servicios.
 - V.5 Inversiones - Inventario.

Anexo 1. Alegaciones de la Universidad Pública de Navarra.

Anexo 2. Respuesta de la Cámara de Comptos a las Alegaciones presentadas por el Excmo. y Magnífico Rector de la UPNA.

I.- INTRODUCCIÓN.

La Universidad Pública de Navarra (en adelante UPNA) es una institución de derecho público, dotada de personalidad jurídica, que tiene encomendado el servicio público de la educación superior en régimen de autonomía.

Su régimen jurídico básico es el establecido por la Ley Orgánica 11/83, de 25 de agosto de Reforma Universitaria, la Ley Foral 8/87, de 21 de abril, de creación y sus Normas Estatutarias Provisionales, aprobadas por Decreto Foral 30/89, de 2 de febrero.

En cuanto ente de derecho público, el régimen presupuestario y contable de la UPNA ha de adaptarse al vigente con carácter general para el sector público; asimismo, en las restantes áreas de actuación le será de aplicación la normativa administrativa, estatal o foral, que corresponda. Todo ello sin perjuicio de las especialidades que puedan existir, derivadas del régimen de autonomía que la Constitución Española reconoce a las Universidades.

Las funciones de gobierno y administración necesarias para el comienzo y desarrollo de las actividades de la nueva Universidad se realizan por una Comisión Gestora, creada por Decreto Foral 93/1988, modificado parcialmente por el Decreto Foral 29/1989.

En mayo de 1991 se realizaron las elecciones a la Junta de Gobierno, que se constituyó en septiembre del mismo año, desapareciendo, por tanto, la Comisión Gestora. El Gobierno de Navarra mediante Decreto Foral 244/1991, de 4 de julio (B.O.N. 26-7-91) nombra al rector provisional de la Universidad.

En octubre de 1991 fue nombrado un nuevo rector, cuyo mandato duró hasta mayo de 1992 en que fue nombrado el actual rector.

En 1993, se ha realizado la elección del claustro constituyente, estando pendiente actualmente para terminar la implantación definitiva de la UPNA la elección del rector, no ya por el Gobierno de Navarra, sino por sus electores naturales, la elaboración del proyecto de ley del Consejo Social y por último la elaboración y aprobación de los estatutos definitivos de la Universidad Pública de Navarra.

Hasta que no termine el proceso de implantación es el Gobierno de Navarra quien realiza las funciones del Consejo Social.

La UPNA, que está estructurada de manera departamental, inició sus actividades en el curso 89-90. Con posterioridad se integraron o adscribieron las escuelas universitarias existentes en Pamplona y dependientes hasta entonces de las Universidades de Zaragoza y la Politécnica de Madrid.

En el cuadro nº 1 pueden verse los alumnos matriculados en el período 1989-1992.

Este es el tercer informe de fiscalización que esta Cámara efectúa sobre las Cuentas de la UPNA. El primero correspondiente al ejercicio de

1988 fue publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra (BOPN) número 57, de 4 de julio de 1989 y el segundo, correspondiente a 1990, en el BOPN número 5, de 5 de febrero de 1992.

El presente informe completa el realizado por esta Cámara sobre el programa «Mejora de Enseñanzas Universitarias, Universidad Pública» del Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra, al fiscalizar la gestión de la UPNA y, en definitiva, el destino de la subvención de 2.600 millones incluida en el programa citado.

Cuadro nº 1

a.1) Alumnos matriculados por titulaciones en el período 1989-1992:

	9-90	90-91	91-92	92-93
Diplomado en Empresariales (PA)	—	—	703*	558
Diplomado en Enfermería (PA)	—	—	—	9
Diplomado en Enfermería	—	101	202	296
Diplomado en Estudios Empresariales	—	356	635	933
Diplomado en Graduado Social	234	424	620	474
Diplomado en Profesorado EGB (PA)	—	—	140*	15
Diplomado en Profesorado EGB	—	82	144	235
Diplomado en Relaciones Laborales	—	—	—	257
Diplomado en Trabajo Social (PA)	—	—	—	223
Diplomado en Trabajo Social	—	125	244	129
Doctorado	—	—	262	314
Ingeniero Agrónomo	111	203	291	436
Ingeniero en Telecomunicaciones	—	124	244	364
Ingeniero Industrial	123	238	346	564
Ingeniero Técnico Agrícola (PA)	—	—	85	81
Ingeniero Técnico Agrícola	—	156	270	389
Ingeniero Técnico Industrial	853	854	874	937
Licenciado Admin. y Dirección de Empresas	—	—	388	718
Licenciado en CC.EE. y Empr. (PA)	261	475	235	13
Licenciado en Economía	—	—	190	362
Licenciado en Sociología	—	—	121	221
Totales	1.582	3.138	5.994	7.528

* Alumnos procedentes de las antiguas Escuelas Universitarias.
(PA) - Plan Antiguo.

Fuente: Estrategia Trienal de la UPNA.

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 procedido a realizar la fiscalización de las cuentas de la Universidad Pública de Navarra correspondientes al ejercicio de 1992 con el objeto de presentar nuestra opinión acerca de:

a) El desarrollo y ejecución del Presupuesto de 1992.

b) El reflejo de la situación patrimonial según los principios de contabilidad generalmente aceptados.

c) La actividad económico-financiera de la Universidad, atendiendo a la legalidad del gasto público.

d) El seguimiento de las recomendaciones de nuestro anterior informe de fiscalización.

En la realización de nuestro trabajo, hemos aplicado procedimientos de auditoría y todas aquellas pruebas que hemos considerado necesarias de acuerdo con las circunstancias.

El informe contiene los comentarios y recomendaciones que estimamos necesarios para mejorar la organización y control interno de la Universidad.

Las inversiones necesarias para la puesta en marcha de la Universidad son gestionadas, en su mayor parte, directamente por el Gobierno de Navarra con cargo a sus presupuestos, por lo que no han sido objeto de revisión en el presente trabajo.

No obstante, esta Cámara de Comptos ha efectuado durante 1993 la fiscalización de la construcción de la UPNA, sobre la que se ha emitido el correspondiente informe.

Hay una limitación a nuestro trabajo derivada de que el sistema contable de la UPNA recoge únicamente la contabilidad presupuestaria, no disponiendo de la general.

Durante 1992 se han producido una serie de hechos que, sin llegar a presentar limitaciones, tienen influencia en el desarrollo de la gestión realizada por la Universidad:

a) El cambio de rector y su correspondiente equipo en el mes de mayo.

b) En febrero de 1992 se contrata al gerente de la UPNA, que desde el mes de junio, a causa de enfermedad, se encuentra en situación de incapacidad laboral transitoria.

Como consecuencia, en 1993 se contrata un nuevo gerente.

c) La aprobación de los presupuestos de la UPNA de 1992 la hizo el Gobierno de Navarra en el mes de diciembre de 1992.

d) En ese mes se autorizó por el Gobierno de Navarra una transferencia de 350 millones del capítulo de Gastos de Personal al de Inversiones. La pretensión de gastar este importe en el año, dada la premura de tiempo, ha dificultado la gestión de estas inversiones.

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

Agradecemos al personal de la UPNA la colaboración prestada en el desarrollo del presente trabajo.

III.- OPINIÓN.

Habiendo examinado la liquidación de los presupuestos referidos al año 1992, proporcionados por la Universidad Pública, aplicando los procedimientos de auditoría que hemos considerado necesarios, presentamos a continuación nuestra opinión sobre:

1) El desarrollo y ejecución del presupuesto.

No podemos emitir opinión sobre el desarrollo y ejecución del presupuesto por los motivos que a continuación se exponen:

– los reseñados en el epígrafe de limitaciones y especialmente el intento de imputar al ejercicio de 1992 gastos de inversiones por aproximadamente 350 millones, en virtud de la transferencia autorizada por el Gobierno de Navarra en el mes de diciembre y que, en la práctica, no ha dado tiempo para efectuar el gasto, aunque se ha considerado como ejecutado pendiente de pago.

– la inexistencia de unas normas internas claras sobre la fecha y forma de efectuar el cierre del ejercicio.

– no se realizan arqueos o conciliaciones de tesorería ni durante el ejercicio ni al efectuar el cierre.

– los ingresos en concepto de tasas se contabilizan por diferencias de saldo en las cuentas bancarias, sin que exista un listado que respalde el importe, aunque sí hay un adecuado control de los cobros de las tasas.

2) El reflejo de la situación patrimonial.

No podemos emitir opinión sobre el reflejo de la situación patrimonial por los motivos que a continuación se indican:

– no se lleva contabilidad general, por lo que no hay balance de situación.

– no se ha elaborado la relación de inventario en los años 1991 y 1992.

3) La legalidad en la actividad económico-financiera.

Se han constatado diversos incumplimientos a la legalidad vigente, que se ponen de manifiesto a lo largo del informe, y que afectan especialmente al régimen presupuestario-contable y de personal.

4) El seguimiento de las recomendaciones del anterior informe.

– Respecto de las recomendaciones incluidas en nuestro anterior informe, debemos señalar que se ha producido un desigual seguimiento.

Así observamos que se ha trabajado en algunos aspectos de organización (presupuestos más completos, se elaboran unas bases de ejecución presupuestaria, se establecen algunos de los procedimientos administrativos), pero no en otros (sistema de control interno, sistema contable, modificaciones presupuestarias, arqueos o conciliaciones de tesorería, contabilización de ingresos, disposición de fondos, elaboración de expedientes).

Por todo ello, podemos concluir que siguen vigentes la mayor parte de las recomendaciones

efectuadas en el anterior informe, como se pone de manifiesto en las conclusiones y recomendaciones de los siguientes epígrafes.

IV.- EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA.

Presentamos a continuación la ejecución presupuestaria correspondiente a 1992, elaborada por la UPNA, y la comparación de la ejecución de 1992 con la de los años anteriores, efectuando los comentarios que se desprenden de dichas cifras.

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA AÑO 1992

EJECUCIÓN DE GASTOS

Capítulo	Créditos Iniciales	Créditos Definitivos	Obligaciones Reconocid.	Créditos Realizados Pagados	Créditos Realizados Pendientes de pago	Diferencia Cdtos Defn. Obligaciones Reconocidas
1. Personal	2.021.029.000	1.697.223.694	1.632.308.239	1.534.333.256	97.974.983	64.915.455
2. Gtos. bienes corrtes. y serv.	655.375.000	858.930.499	709.438.016	688.626.951	20.811.065	149.492.483
3. Gastos financieros	—	125.000	116.612	116.612	—	8.388
4. Transf. corrientes	40.278.000	68.814.984	34.950.833	33.096.277	1.854.556	33.864.151
6. Inversiones reales	460.174.000	810.174.000	785.834.644	358.981.141	426.853.503	24.339.356
T o t a l	3.176.856.000	3.435.268.177	3.162.648.344	2.615.154.237	547.494.107	272.619.833

EJECUCIÓN DE INGRESOS

Capítulo	Ingresos previstos	Ingresos liquidados	Ingresos recibidos	Ingresos pendientes de recibir	Mayores ingresos
3. Tasas y otros ingresos	471.100.000	574.109.579	579.109.579	—	103.009.579
4. Transfer. corrientes	2.600.000.000	2.724.942.490	2.716.705.190	8.237.300	124.942.490
5. Ingresos patrimoniales	28.300.000	69.593.471	67.393.471	2.200.000	41.293.471
7. Transferencias capital	1.000.000	10.015.169	10.015.169	—	9.015.169
8. Activos financieros	76.456.000	76.456.000	76.456.000	—	—
T o t a l	3.176.856.000	3.455.116.709	3.444.679.409	10.437.300	278.260.709

COMPARACIÓN EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 1990-1992

GASTOS

Capítulo	1990 Obligaciones Reconocidas	1991 Obligaciones Reconocidas	1992 Obligaciones Reconocidas	Incrementen. 92/91 %
1. Personal	485.430.869	1.139.084.949	1.632.308.239	43,30
2. Gastos Bien. Corrientes. y Servicios	270.179.296	520.423.331	709.438.016	36,31
3. Gastos financieros	—	89.276	116.612	30,61
4. Transf. corrientes	2.100.000	16.566.576	34.950.833	110,97
6. Inversiones reales	149.850.488	1.133.727.391	785.834.644	(30,68)
8. Activos financieros	—	50.000	—	—
T o t a l	907.560.653	2.809.941.523	3.162.648.344	12,55

INGRESOS

Capítulo	1990 Ingresos Liquidados	1991 Ingresos Liquidados	1992 Ingresos Liquidados	Incrementen. 92/91 %
3. Tasas y otros ingresos	212.313.431	363.415.539	574.109.579	57,97
4. Transferencias corrientes	673.339.059	1.688.573.107	2.724.942.490	61,38
5. Ingresos patrimoniales	16.843.847	33.498.608	69.593.471	107,75
7. Transferencias de capital	93.245.926	540.891.000	10.015.169	(98,14)
8. Activos financieros	171.837.339	260.018.949	76.456.000	(70,59)
T o t a l	1.167.579.602	2.886.397.203	3.455.116.709	19,70

Comentarios a los cuadros anteriores.

– El ejercicio se ha cerrado con un superávit de 292 millones de pesetas, aunque 89,3 millones estaban afectos a determinados gastos: proyectos de investigación, formación de investigadores y proyecto OTRI.

– El grado de ejecución del presupuesto de gastos ha sido el 92 por ciento sobre el presupuesto consolidado. Los gastos de personal suponen el 51,6 por ciento de la ejecución, los gastos en bienes corrientes y servicios el 22,4 por ciento y las inversiones el 24,8 por ciento.

– Los ingresos por transferencias corrientes suponen el 78,8 por ciento de la ejecución y los de tasas el 16,6 por ciento.

– Si de los ingresos descontamos la subvención para funcionamiento más importante procedente del Gobierno de Navarra, 2.600 millones, vemos que el resto de ingresos representan aproximadamente la cuarta parte del gasto realizado.

– La evolución de los gastos es un claro indicador del proceso de constitución en que se

encuentra la UPNA. Así, los de 1990 se observa que son bajos respecto a un año normal, y en los de 1991 hay un importe muy elevado en inversiones.

– En 1992 los incrementos más significativos se producen en los capítulos de personal y de compras de bienes corrientes, el 43,3 y 36,3 por ciento respectivamente, si bien se compensan con la disminución de las inversiones, lo que provoca que el incremento global sea del 12,5 por ciento.

– Dentro de los gastos en bienes corrientes y servicios, podemos señalar que mientras los correspondientes a reparaciones y a indemnizaciones han decrecido un 11 y un 17 por ciento, los de arrendamientos han crecido un 7 por ciento y los de material, suministros y otros un 52 por ciento.

Dentro de estos últimos, destacan por su importancia los incrementos de gasto en energía (77 por ciento), limpieza (62 por ciento), seguridad (136 por ciento), publicidad (64 por ciento), estudios y trabajos realizados por otras empresas (162 por ciento).

V.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Realizamos a continuación una serie de comentarios sobre aquellos aspectos con mayor incidencia tanto en la organización y gestión como en la actividad económica realizada.

V.1.- CONTROL INTERNO. ORGANIZACIÓN.

– En general, puede afirmarse que no se han establecido unos procedimientos y circuitos administrativos ni contables adecuados al volumen de actividad que presenta la UPNA.

– En cuanto a la realización de gastos, no siempre se cumple la normativa aplicable, lo cual se manifiesta, principalmente, en la realización de los expedientes de gasto (propuesta de gasto y razones que la justifican, informes a incorporar, certificado de existencia de crédito disponible...).

– No está definido el sistema de control interno-intervención, ni hay nadie encargado expresamente de esa labor, ni se acompañan los expedientes de los informes jurídicos en todos los casos en que son preceptivos.

Recomendamos:

** Establecer o completar, en su caso, el modelo organizativo y competencial de la UPNA, así como los procedimientos a seguir en las diferentes áreas administrativas.*

En el caso de que ya existan procedimientos, estos deben ser aprobados por el órgano competente y, en consecuencia, ser de obligado cumplimiento.

** Implantar una unidad de intervención de conformidad con lo señalado en el artículo 56.2 de la Ley de Reforma Universitaria.*

– No se ha realizado la informatización de la contabilidad ni, de manera general, de los procesos administrativos.

** Recomendamos implantar los medios necesarios para una gestión administrativa y contable informatizada, así como los circuitos de información y de los documentos que soportan dicha información.*

– El sistema contable-presupuestario no proporciona información para efectuar una adecuada gestión por:

- el retraso con que se aprobó el presupuesto en 1992, aunque hay que señalar que lo aprueba el Gobierno de Navarra en su condición de sustituto del Consejo Social.

- no realizar un seguimiento periódico de la ejecución presupuestaria, ni autorizar las propues-

tas de gasto, previo informe de existencia de consignación presupuestaria, motivos por los que las modificaciones presupuestarias no se efectúan o se efectúan al cierre del ejercicio.

** Recomendamos:*

** Elaborar unas normas claras sobre la manera en que debe efectuarse el cierre del ejercicio, señalando la fecha y las operaciones que deben imputarse al mismo, así como los criterios y normas de ejecución del presupuesto prorrogado, en el caso de no aprobarse el presupuesto para el primero de enero.*

** Igualmente, debe efectuarse la contabilización de las operaciones de manera que permita elaborar periódicamente la información suficiente para llevar una adecuada gestión y conocer en todo momento el importe de los créditos disponibles para comprometer gastos, o realizar las modificaciones presupuestarias precisas.*

V.2.- INGRESOS TESORERÍA.

– Los pagos y cobros de la UPNA se realizan, como norma, a través de entidades bancarias. La disposición de fondos se efectúa de manera individual, estando autorizadas tres personas.

** Recomendamos establecer que la disposición de fondos se efectúe mediante firma conjunta de dos personas.*

– La rentabilidad de las cuentas bancarias es diferente en cada entidad bancaria, observándose también diferencias entre cuentas abiertas en una misma entidad.

El importe neto contabilizado asciende a 50,7 millones, no habiéndose contabilizado 3,6 millones y no registrándose los de dos cuentas bancarias por ser insignificantes.

** Recomendamos negociar el mismo tipo de rentabilidad en todas las cuentas abiertas en una entidad y, a ser posible, igualar los tipos a percibir de las diferentes entidades financieras, así como contabilizar los intereses de todas las cuentas.*

– A lo largo del ejercicio no se han realizado conciliaciones de tesorería.

** Recomendamos efectuar conciliaciones de tesorería con periodicidad, como mínimo, mensual.*

– Los importes de los precios públicos por matrículas se contabilizan, por diferencia entre los saldos de las cuentas bancarias, sin estar soportados por una relación de alumnos, lo que dificulta su control.

No obstante, debemos señalar que del análisis efectuado se desprende un adecuado control de los cobros de los precios públicos.

Igualmente, debe señalarse que, para el curso 1993-94, se va a instalar un nuevo sistema informático para realizar la matriculación de los alumnos.

** Recomendamos que el nuevo sistema además de facilitar el proceso de matriculación permita la correcta contabilización de los derechos de matrícula en sus correspondientes ejercicios presupuestarios.*

– La contabilización de los ingresos se realiza al producirse su cobro, siguiendo el criterio de caja.

** Recomendamos aplicar el criterio del devengo reconociendo los derechos a cobrar cuando se den las siguientes condiciones:*

a) Que se haya producido un acontecimiento que haya dado lugar al nacimiento del derecho de cobro.

b) Que se conozca su valor.

c) Que el deudor pueda ser determinado.

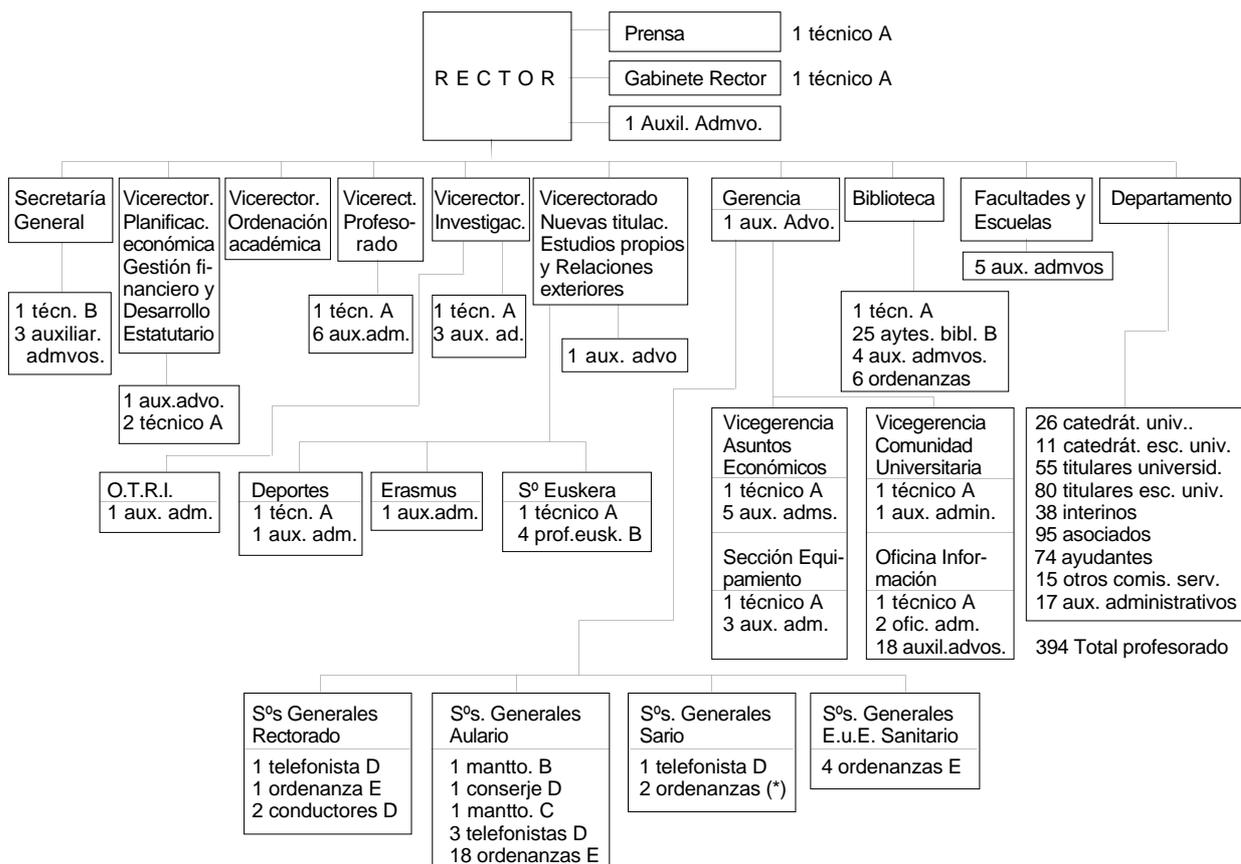
V.3.- PERSONAL.

– El número de personas que trabajaban en la UPNA a 31-12-92 ascendía a 394 profesores y a 152 el Personal de Administración y Servicios (en adelante PAS). (Su distribución puede verse en el organigrama).

La evolución del número de PAS es a diciembre de cada año la siguiente:

1988 -	10
1989 -	42
1990 -	63
1992 -	152

ORGANIGRAMA (31-12-92)



PERSONAL DE ADMINISTRACIÓN Y SERVICIOS					
Nivel	Func.	Carrera	Func. Interino	Contratado Laboral	Total
A	5		1	7	13
B	5		1	25	31
C	1		1	1	3
D	42 (1)		16	22	80 (1)
E	2 (2)		—	23	25 (2)
Total	55		19	78	152

(1) 1 está en excedencia, 1 es funcionario del Gobierno de Navarra. No se incluye otro funcionario en excedencia por no tener asignado puesto.

(2) 2 dependen del Gobierno de Navarra. Cobran del Gobierno de Navarra

La evolución del profesorado, respecto a 1990, ha sido:

	1990	1992
Catedráticos Universidad	17	26
« Escuela Universitaria	12	11
Titulares Universidad	21	55
« Escuela Universitaria	57	80
Interinos	7	38
Asociados	109	95
Ayudantes	21	74
Otros	—	15
Total	244	394

En mayo de 1993, este número ascendía a 421.

Puede observarse la disminución de la importancia de los profesores asociados, que sin embargo superan los porcentajes establecidos en el artículo 33.3 de la Ley de Reforma Universitaria.

— Como se desprende de los datos anteriores, se ha producido un considerable incremento del personal no docente (PAS). Asimismo, señalamos que han comenzado a cubrirse las plazas previstas en la Relación de Puestos de Trabajo (Plantilla) con funcionarios.

No obstante, hay que indicar que siguen existiendo diferencias entre dicha Relación y los puestos de trabajo reales.

— No hay, en la práctica, un organigrama asentado y estable y no están definidas las funciones de todas las unidades orgánicas.

** Recomendamos definir las funciones de todas las unidades orgánicas, estudiar las necesidades, aprobar la Plantilla y, finalmente, acomodar la provisión de los puestos de trabajo a las previsiones de la Plantilla.*

— Respecto al profesorado, de la observación de la plantilla y de la carga lectiva de los distintos departamentos, se desprende que existen grandes diferencias entre los mismos.

El documento para una Estrategia Trienal sobre la UPNA, aprobado por la Junta del Gobierno de la UPNA en marzo de 1993 y enviado al Gobierno y Parlamento de Navarra, indica:

«1) Hay pocos profesores doctores

2) Existe un número de profesores con escasa carga docente debido a:

a) Dotación de plazas insuficientemente justificadas por la carga docente existente en su momento (de 10 al 15% del profesorado).

b) Integración del profesorado de las Escuelas Universitarias acompañado de la desaparición de alguna de las especialidades.

c) Ejecución de acuerdos con el Gobierno de Navarra para la resolución de situaciones anómalas del profesorado contratado.

3) El número de profesores de los cuerpos docentes universitarios supone el 57 por ciento del total de profesores.»

Según dicho documento, sobre el que el Parlamento no se ha pronunciado, se prevé el siguiente incremento de la plantilla, que no se desglosa pormenorizadamente (asignaturas, categoría del profesorado...), para el trienio 93-95:

— Aumento de 103 profesores (73 numerarios y 30 ayudantes)

— Aumento de 150 PAS.

Las obligaciones docentes del personal fijo a tiempo completo establecidas en el RD 898/85, de 30 de abril, son semanalmente de ocho horas lectivas y seis de tutorías o asistencia al alumnado, salvo para los profesores de Escuela Universitaria que será de doce y seis, respectivamente.

A pesar de que el Real Decreto 898/85, de 30 de abril, establece con carácter general las obligaciones horarias de carácter docente del profesorado a tiempo completo, la Junta de Gobierno de la UPNA, en 1993, ha autorizado, para *todo* su profesorado, una reducción del 25 por ciento en la carga lectiva que dicho Real Decreto determina, con el fin de potenciar la investigación y adecuar la dedicación del profesorado a la Reforma de los Planes de Estudio.

En atención a las necesidades de investigación, el artículo 9.7 del reiterado Real Decreto permite únicamente la exención parcial o total de las obligaciones docentes para *algunos* de los profesores y por un tiempo máximo de un año.

Recomendamos:

** Realizar un estudio sobre la plantilla docente, estableciendo las medidas que permitan:*

• *que el profesorado actual imparta las horas lectivas señaladas en la legislación vigente y se doten o cubran las plazas que, previa justificación de su necesidad, no puedan ser atendidas por éste.*

• *que el número de profesores asociados se sitúe, dentro de lo posible, en los porcentajes previstos en la actual normativa, 20 por ciento de los Catedráticos y Titulares, o 30 por ciento si son Universidades Politécnicas.*

– La nómina se procesa por una empresa informática externa. Las ventajas de este procedimiento, a nuestro entender, se compensan con los trabajos de preparar la información a suministrar y controlar los resultados.

* Recomendamos analizar y estudiar la forma de mecanizar totalmente el proceso de nóminas, integrándolo con el general de contabilidad.

– Los datos derivados de la ejecución presupuestaria presentan de manera razonable el gasto de personal.

No obstante, desde el punto de vista legal, es preciso señalar:

1) El complemento por méritos docentes, tal como dispone el artículo 2 del Real Decreto 1086/89, ha de satisfacerse por la cuantía prevista para la categoría en que se adquirió; sin embargo, la UPNA lo retribuye en función de la categoría que se ostenta en el momento del pago.

2) El artículo 33.2 de la Ley de Presupuestos del Estado para 1991 establece que quienes hayan desempeñado durante dos años puestos comprendidos en el ámbito de la Ley sobre Incompatibilidades de Altos Cargos percibirán un complemento de destino correspondiente a su grado personal incrementado en la cantidad necesaria para equipararlo al establecido para los Directores Generales de la Administración del Estado.

En la aplicación de este concepto, en algún supuesto, se han asimilado puestos de la Administración Autonómica a la del Estado, sin que estrictamente esté previsto en la normativa vigente, que se refiere exclusivamente a la Administración del Estado y de la Seguridad Social.

3) Existen supuestos aislados de Profesores titulares a tiempo parcial que ejercen un segundo puesto de trabajo de carácter funcional en el sector público a jornada completa, lo cual contraviene el régimen de incompatibilidades establecido para el profesorado universitario en el artículo 4 de la ley 53/84, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Uno de estos profesores titulares a tiempo parcial ha sido designado Director de Departamento, a pesar de que el artículo 45.2 de la LRU exige la dedicación a tiempo completo.

La Universidad, al parecer, justifica este nombramiento en lo establecido en la Disposición Transitoria Segunda del Real Decreto 2360/84, de 12 de diciembre, aunque, a nuestro juicio, esta normativa no ampara tal posibilidad.

4) Respecto al concepto retributivo «Indemnización por Residencia», de carácter transitorio, temporal e improrrogable, con vigencia hasta el 31-12-92, regulado por Acuerdo de la Comisión Gestora de 8 de mayo de 1992, tras la autorización del Gobierno de Navarra, otorgada por Acuerdo de 28 de diciembre de 1989, recordamos lo indicado en anterior informe de fiscalización sobre la UPNA, en el que se señalaba «*dicha normativa tienen un difícil encaje en la legislación reguladora del régimen retributivo del profesorado universitario y, en concreto, en el artículo 46.2 de la LRU y en la Disposición Adicional Cuarta del R.D. 1086/89, en que se fundamenta*». El mencionado artículo 46 autoriza únicamente al Consejo Social la asignación de otros conceptos retributivos, con carácter individual, «en atención a exigencias docentes e investigadoras o a méritos relevantes».

En 1993, esta «indemnización» se ha regulado nuevamente por la UPNA, en el sentido de ampliar su cobro a todos los profesores con dedicación a tiempo completo, estableciendo dos importes diferentes, 85.000 ptas/mes y 30.000 ptas/mes, según lo cobraran con anterioridad o no.

Hemos de señalar que la nueva regulación ha sido aprobada por la Junta de Gobierno de la UPNA y que no cuenta con la preceptiva autorización del Gobierno de Navarra, en sustitución del Consejo Social, conforme disponen el artículo 46.2 de la LRU y la Disposición Adicional Tercera de las Normas Estatutarias Provisionales. La autorización otorgada por Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 28 de diciembre de 1989, de carácter improrrogable, tal como expresamente determina el propio acuerdo, expiraba el 31 de diciembre de 1992.

Por otra parte, se ha de poner de manifiesto que la UPNA ha impugnado ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra el Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 19 de abril de este año, que deniega «la petición de la UPNA por la que solicita que se asuma como parte del coste legítimo de personal... el correspondiente al concepto aprobado por (indemnización por residencia) ..., en tanto se mantenga su carácter general e incondicionado».

Los pagos y beneficiarios de esta ayuda han sido:

	Beneficiarios	(millones) Importe
1991	32	23,7
1992	59	47,3
1993 (hasta mayo)	174	48,2

** Recomendamos la correcta aplicación de la normativa vigente en materia de retribuciones y la corrección de las situaciones irregulares.*

– En cuanto a las convocatorias para plazas de profesores ayudantes, interinos y asociados, queremos señalar:

a) En 1992, se han cubierto por concurso restringido y urgente el 20 por ciento de las plazas. Este sistema no estaba legalmente previsto.

b) El funcionamiento de las comisiones de contratación se establece en las «directrices» aprobadas por el Vicerrectorado de profesorado y enseñanza. En ellas se especifica que la comisión «antes de entrar a examinar y evaluar..., fijará los criterios de aplicación del baremo... y seguidamente serán hechos públicos...».

De los expedientes revisados, solamente en un supuesto hemos podido comprobar el cumplimiento de tal exigencia, prevista en dichas directrices.

c) Se han observado diferencias en la aplicación de los baremos de selección, ya que en unos departamentos se determinan y cuantifican los criterios de valoración, en tanto que en otros la evaluación se realiza globalmente, sin que consten otras especificaciones.

d) Las solicitudes de los departamentos para la contratación no son homogéneas en cuanto a las razones o motivos en que basan la necesidad de la contratación.

A este respecto, señalamos que en 1993 se ha modificado sustancialmente la anterior normativa, con el objeto principal de normalizar dichas solicitudes.

** Recomendamos establecer unos criterios y procedimientos aprobados por el órgano competente y de obligado cumplimiento por todos los departamentos para la contratación de profesores, asociados, ayudantes a interinos, de manera que se garanticen los principios señalados en el artículo 41 de la LRU.*

– No se ha realizado oferta pública de empleo.

** Recomendamos que, además de los Presupuestos y la Relación de Puestos de Trabajo (Plantilla), se apruebe también la Oferta Pública de Empleo.*

– Se observa la aplicación de criterios diferentes al realizar diversas contrataciones temporales de PAS. Así, hay casos en que se realizan concurso-oposición y otros en que no consta se haya realizado ningún tipo de prueba.

** Recomendamos el establecimiento de criterios uniformes para la realización de las contrataciones temporales.*

– Existen varios recursos en materia de personal pendientes de Resolución, existiendo avales por este motivo por importe de 9,8 millones de pesetas. Según nos indican, durante el proceso de elaboración del informe ha sido fallado a favor de la Universidad el caso por el que se estableció el aval.

V.4.- COMPRAS DE BIENES Y SERVICIOS.

– Se ha elaborado un manual, denominado «Propuesta de normativa sobre contratación administrativa», que sustituye al Manual de Suministros, pero que, igual que éste, está sin aprobar.

Según este Manual las adquisiciones se realizan de la siguiente manera:

- material inventariable: - por la sección de equipamiento.

- material fungible: - por la sección de equipamiento o por las Unidades Funcionales de gasto (Departamentos).

- libros: - por la Biblioteca.

En la revisión realizada se han observado casos en que falta algún documento (albarán, documento de petición) o no están completos. Asimismo, hay casos en que el documento de petición de compra es posterior a la factura.

** Recomendamos establecer un sistema de adquisiciones que sea aprobado por el órgano competente y, por tanto, de obligado cumplimiento.*

– En los suministros de energía eléctrica, agua y en el gasto del teléfono, con una ejecución de 40,2, 6,5 y 30,3 millones, respectivamente se ha observado:

a) Se ha pagado 1,9 millones en concepto de energía eléctrica a la empresa constructora por recibos correspondientes al período 22-2-91 - 28-11-91, sin que, a nuestro juicio, esté clara su justificación. Nos indican verbalmente que durante un periodo de tiempo se utilizó por la UPNA la fuerza eléctrica de la obra.

b) Se han imputado al año 92, recibos de agua del año anterior por importe de 388.000 pesetas.

c) Durante 1992 no se ha realizado el control adecuado de las altas y bajas de teléfonos, ni constan todos los contratos, por lo que únicamente hemos constatado que los pagos realizados están justificados por las correspondientes facturas.

** Recomendamos analizar la corrección del pago realizado a la empresa constructora en concepto de energía eléctrica; implantar un sistema de control del gasto telefónico que permita conocer en cada momento las líneas existentes y comprobar la corrección de los pagos realizados; imputar los gastos al ejercicio al que corresponden.*

– De la revisión de los contratos de alquileres (55,6 millones), limpieza (91,5 millones) y seguridad (57,9 millones) se desprende:

a) El gasto en alquileres corresponde a los locales de la Avenida del Ejército y desaparece en 1993, al trasladarse al «campus» esas oficinas.

b) En el caso de la limpieza y seguridad, no constan todos los contratos suscritos, o sus modificaciones y, en general, no queda constancia de la aprobación de los nuevos precios por incremento del IPC.

No se supervisa la redacción de todos los contratos, que normalmente son copiados de contratos anteriores, lo que provoca, a veces, confusiones y problemas de interpretación.

c) En uno de los contratos, se ha constituido la fianza por menor importe del debido.

d) Se han contabilizado en 1992 un pago en concepto de seguridad y otro en concepto de limpieza, correspondientes al ejercicio 1991.

e) No se han establecido por la UPNA, los sistemas de control de la prestación de los servicios de vigilancia y limpieza.

Recomendamos:

** Actualizar los contratos y dejar constancia escrita de sus modificaciones, especialmente los incrementos de precio.*

** Supervisar la redacción de los contratos.*

** Exigir las fianzas por su importe adecuado.*

** Imputar a cada año los gastos del ejercicio.*

** Establecer el sistema de control a efectuar para los servicios contratados a otras empresas.*

– La UPNA, desarrollando la normativa vigente, dictó en 1989 un reglamento para la contratación de trabajos científicos, técnicos o artísticos.

Los Proyectos existentes en 1992 son de cuatro tipos:

a) contratados al amparo del reglamento

b) subvencionados por el Gobierno de Navarra

c) subvencionados por el MEC

d) prácticas de alumnos en el exterior.

En 1992 se han gestionado 60 proyectos, 29 procedentes de 1991 y 31 iniciados en el año.

Los gastos imputados a estos proyectos ascienden a 115,7 millones. La contabilización y pago se hace por los servicios centrales de la UPNA, siguiendo las instrucciones del director del proyecto, existiendo una ficha de gastos para cada proyecto.

Los ingresos correspondientes a estos proyectos fueron en 1992, 131,5 millones, más los 49,9 millones de remanente específico del año anterior, quedando por tanto un remanente para 1993 que ascendía a 65,7 millones.

Estos remanentes específicos surgen al generarse antes los ingresos que los gastos y ser ingresos que tienen un fin concreto.

Los ingresos se contabilizan en diferentes partidas habiendo sido necesario indagar en todas las partidas de ingresos para verificarlos.

No se cumple la normativa en cuanto a detraer un 5 por ciento del proyecto a favor de la Universidad y el reparto de los excedentes, si los hubiera.

Recomendamos:

** Establecer un mayor control de los ingresos, recogiendo estos en las fichas de los proyectos y señalando donde se contabilizan.*

** Cumplir la normativa vigente en cuanto a asignación de excedentes y asignación del 5 por ciento para la Universidad.*

** Los departamentos gestionan unas partidas que en 1992 ascendían a 45 millones para gastos de los Departamentos y 75 millones para bibliografía. Existen también otras partidas de las que pueden disponer, pero a través de otras unidades funcionales de gasto.*

A este respecto señalamos que:

– La asignación de los fondos bibliográficos no se realizó por la Junta de Gobierno, tal como señala la normativa vigente.

– Según la asignación de los gastos de los Departamentos realizada mediante resolución del Rector, ocho departamentos han gastado más de lo adjudicado, aunque la ejecución global fue del 81,6 por ciento.

– En la partida de equipamiento, gestionada por los servicios generales, se hizo un reparto que no responde a ningún criterio predeterminado.

* *Recomendamos establecer unos criterios claros para la asignación de fondos a los Departamentos señalando de manera precisa el límite de gasto para cada uno.*

V.5.- INVERSIONES-INVENTARIO.

– El presupuesto inicial de 460 millones de pesetas, fue incrementado en el mes de diciembre en 350 millones como consecuencia de la transferencia del exceso existente en gastos de personal y autorizada por el Gobierno de Navarra.

Como consecuencia de esta transferencia se dieron instrucciones, mediante carta de un vicerrector, para que se efectuara el gasto en el año. Esto no se ha podido hacer y se ha ido incluyendo como ejecutado en el año 92, con cargo a esta partida, gastos realizados en el año 93, conforme se iban conociendo las inversiones realizadas, por lo que se han considerado como resultas importes que no lo eran estrictamente.

Por este motivo se ha considerado como ejecutado un importe de 786 millones, de los que se han pagado 359 millones, quedan pendientes de pago como «resultas normales» 143 millones y como «acreedores comprometidos» 284 millones.

Este saldo de 284 millones no reúne los requisitos requeridos para ser considerados como resultas.

– En la revisión efectuada se ha observado que:

– Se imputan gastos cuyas facturas son posteriores al 31-12-92.

– Hay casos en que los expedientes no están completos, e incluso en algunos no hay expediente por enterarse de la compra al llegar la factura.

– Hay casos en que se formaliza el expediente con posterioridad a la compra.

– Para la adquisición de fondos bibliográficos hay un procedimiento establecido que, en general, se cumple de manera razonable, realizándose a fin de año una memoria de la actividad realizada.

Recomendamos:

* *Si, por cualquier motivo, existe a fin de año crédito disponible en el capítulo de inversiones no debe realizarse un gasto precipitado que puede generar el descontrol e ineficacia, sino buscar otras fórmulas como la incorporación que permitan una más adecuada gestión.*

* *Un cumplimiento estricto de la normativa de contratación y especialmente en aspectos como*

justificación de la necesidad, existencia de crédito presupuestario, petición de ofertas, control de los pedidos (albaranes con firmas), actas de recepción para aquellos bienes con período de garantía e imputación al ejercicio correspondiente.

– Existe una base de datos en la que a partir del pago de las facturas se recogen los datos para elaborar una «relación de inventario»; sin embargo, no se han elaborado las de los bienes adquiridos a partir de 1991, por lo que podemos indicar que no existe una relación de inventario actualizada a 31-12-92.

Asimismo, debe señalarse que no se ha establecido un sistema para registrar las bajas de inventario, ni se realiza comprobación de los bienes.

* *Recomendamos establecer el procedimiento de control de los bienes inventariables y elaborar como mínimo, a fin de cada ejercicio la relación de inventario.*

Pamplona, 20 de diciembre de 1993

El Presidente: Francisco J. Tuñón San Martín

ANEXO 1. ALEGACIONES DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA DE NAVARRA AL INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL EJERCICIO 1992 REALIZADO POR LA CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA.

Con fecha 9 de noviembre de 1993 tiene entrada en el Rectorado de la Universidad Pública de Navarra (UPNA) el Informe de fiscalización de la Universidad Pública de Navarra correspondiente al ejercicio de 1992; dicho informe viene precedido de una comunicación del Presidente de la Cámara de Comptos donde se indica la posibilidad de formular las alegaciones que se consideren oportunas antes del próximo día 16 de noviembre; dada la premura de tiempo para la formulación de alegaciones, el Rector de la UPNA solicita del Presidente de la Cámara de Comptos un plazo adicional de una semana, posponiendo la remisión de las alegaciones hasta el próximo día 23 de noviembre, solicitud que es aceptada. Agradecemos al Presidente de la Cámara de Comptos la deferencia para con la UPNA al permitirle un plazo adicional para la presentación de alegaciones; igualmente, agradecemos a los auditores y personal de la Cámara de Comptos el trabajo realizado, así como las observaciones formuladas, en tanto en cuanto son de gran utilidad para determinar las correcciones necesarias en el régimen jurídico-presupuestario de la

UPNA en cuanto institución de Derecho público, todo ello sin perjuicio de las discrepancias que, en aspectos concretos y puntuales, se reflejan en las presentes alegaciones.

Dos observaciones preliminares conviene efectuar antes de entrar en las alegaciones al informe de la Cámara de Comptos. La primera de ellas atañe a la competencia de este órgano fiscalizador para enjuiciar la gestión económico-financiera de la UPNA, competencia que debe resolverse en sentido positivo a tenor de lo dispuesto en el art. 138.1 de las Normas Estatutarias Provisionales (NEP) en relación con el art. 2.1.e) de la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, de la Cámara de Comptos de Navarra. La segunda observación ha de venir determinada por el hecho contrastado en el informe que ahora se alega, de la existencia de dos mandatos rectorales en el período de tiempo a que se contrae el trabajo de la Cámara de Comptos, de forma que el actual Consejo de Gobierno únicamente se responsabiliza, de forma directa, de las decisiones económico-financieras adoptadas a partir del día 4 de mayo de 1992; ello no empece que las alegaciones al informe se contraigan a la totalidad del ejercicio de 1992, en tanto en cuanto la gestión de la UPNA ha de estar, como la de todo ente público, por encima de los cambios y mutaciones coyunturales en los equipos directivos.

En este sentido, el actual Consejo de Gobierno juzgó inoportuno apelar a la previsión contenida en el art. 138.2 de las NEP y, en consecuencia, no encargó la realización de una auditoría externa que fiscalizase la gestión económica llevada a cabo, hasta el día 4 de mayo de 1992, por el equipo rectoral dirigido por D. Alberto González y ello por un doble orden de razones: en primer lugar, porque existía una auditoría externa hasta el 30 de septiembre de 1991, encargada a una empresa privada y cuya utilidad ha sido más que dudosa y, en segundo lugar, porque, carecía de sentido encargar una auditoría que enjuiciase un plazo de cuatro meses, dentro del ejercicio de 1992, de gestión económica del anterior equipo rectoral; en definitiva, razones de eficiencia y racionalidad económica nos hicieron desistir de la posibilidad brindada por el art. 138.2 de las NEP y, por tanto, el actual Consejo de Gobierno asume las alegaciones al informe sobre el ejercicio de 1992, no obstante ser un gestor limitado en el tiempo al que se contrae el citado trabajo de la Cámara de Comptos.

Cualquier informe de fiscalización de la UPNA del ejercicio de 1992 ha de partir del hecho de que la aprobación de su Presupuesto correspon-

de al Consejo Social, conforme lo previsto en el art. 14.2 de la LORU; por otro lado, y de acuerdo con el art. 7.2 de la Ley Foral 8/1987, de 21 de abril, de creación de la UPNA, las competencias y funciones del Consejo Social corresponden, hasta tanto se apruebe la Ley foral de creación del mismo, circunstancia que aún no se ha producido, al Gobierno de Navarra. El Gobierno de Navarra, en funciones de Consejo Social de la UPNA, aprobó el Presupuesto de ésta para 1992 el día 1 de diciembre (habiéndose publicado en el BON del día 25 de diciembre, y aún así con evidentes erratas, de entre las que sobresale la no publicación de los estados numéricos de ingresos y de gastos, de forma que sólo se publicó, en 1992, el articulado del Presupuesto); por otro lado, la gestión de las inversiones realizadas en 1992 se ve notoriamente mediatizada por el hecho de que la transferencia de 350 millones de pesetas desde el capítulo I al capítulo VI fue aprobada por el Gobierno de Navarra (en funciones de Consejo Social, cfr. art. 55.3 de la LORU en relación con el art. 7.2 de la Ley Foral 8/1987) en el mes de diciembre, lo que condicionó muy fuertemente la eficiencia, economía y racionalidad en la decisión de inversiones, planteando al actual equipo rectoral una disyuntiva de difícil solución, puesto que había que elegir entre comprometer el gasto en 1992 (más exactamente, en el mes de diciembre del citado año) o liquidar el presupuesto con un volumen importante de activos financieros.

Estas dificultades son observadas por el informe de la Cámara de Comptos, debiendo, además, destacarse que el grado de ejecución del Presupuesto de gastos para 1992 ha sido del 99,55% comparando créditos iniciales con obligaciones reconocidas y del 92,06% si comparamos los créditos definitivos con las obligaciones reconocidas; este dato ha sido logrado pese a las dificultades que en la gestión presupuestaria han sido apuntadas con anterioridad, dificultades que, en modo alguno, pueden ser imputadas a la UPNA, sino a quienes han retrasado la sanción del Presupuesto para 1992 desde el día 28 de julio (fecha en que el Proyecto fue aprobado por la Junta de Gobierno) hasta el día 1 de diciembre, sin que esa demora se debiera a causa sustancial alguna, puesto que la única variación entre el Proyecto y el Presupuesto iba referida a seis plazas de la Relación de Puestos de Trabajo para 1992 (y su subsiguiente traducción presupuestaria en el Capítulo I).

Por último, en estas consideraciones generales, hay que reseñar que la incapacidad laboral transitoria del Gerente contratado en febrero de

1992 supuso, como muy bien señala la Cámara de Comptos, un factor adicional de trastorno en la gestión presupuestaria, aunque no acudamos a ello como justificación de nuestras alegaciones.

Discrepamos de algunas de las observaciones sobre el desarrollo y ejecución del presupuesto realizadas por la Cámara de Comptos, por dos razones fundamentales:

a) La imputación de inversiones al ejercicio de 1992, si bien no se ajusta estrictamente a las previsiones contenidas en los arts. 73 de la Ley General Presupuestaria y 52 de la Ley Foral 8/1988, de 26 de diciembre, de la Hacienda Pública de Navarra, no implica alteración sustancial de las reglas de ejecución presupuestaria de la UPNA, sino que responde, de forma perfecta al criterio de imputación al ejercicio en que se contrajo el gasto, con independencia del ejercicio de realización efectiva o material del pago. A nuestro juicio, no existe diferencia sustancial alguna entre el criterio presupuestario seguido en la ejecución del Presupuesto de la UPNA para 1992 y la incorporación de créditos a que se refiere el ya citado art. 52 de la Ley Foral 8/1988. La política presupuestaria seguida por la UPNA -en materia de inversiones- es consecuencia directa de las dificultades generadas por la tardía aprobación del Presupuesto por parte del Consejo Social, no existiendo objeción alguna para cumplir la disciplina presupuestaria, siempre que ello sea factible y no genere unos remanentes absolutamente ficticios.

b) Discrepamos, respetuosamente, del criterio de la Cámara de Comptos acerca de la inexistencia de normas internas sobre la fecha y forma de efectuar el cierre del ejercicio, puesto que ello se debe a la aplicación supletoria de las normas contenidas en la Ley Foral 8/1988: baste para ello comprobar el articulado del Presupuesto de la UPNA para 1992, que disipará cualquier duda al respecto. En cualquier caso, sí admitimos la existencia de comportamientos en los responsables técnicos de la ejecución presupuestaria que han de ser debidamente corregidos por los responsables políticos, eliminando las parcelas de autonomía de las que hasta ahora han venido gozando.

En lo que se refiere a los comentarios a los cuadros de ejecución presupuestaria de 1992, también cabe hacer algún tipo de observaciones complementarias:

a) El concepto de *superávit* es manifiestamente improcedente en un ente público sin ánimo de lucro y no encuadrable en la categoría de los organismos autónomos de carácter comer-

cial, industrial o financiero; existirá un remanente que puede generar un activo financiero, pero en ningún caso puede, jurídicamente, calificarse como hace el informe.

b) El resto de observaciones no están ponderadas y, por tanto, no son ilustrativas de la ejecución presupuestaria; en otros términos, se trata de un aluvión de datos que no se acompañan de las causas que los justifican, lo cual minimiza las conclusiones que pudieran extraerse. Así, por ejemplo, habría que plantearse que el incremento de los gastos de limpieza o de seguridad son lógicos debido a la apertura de nuevos edificios una vez finalizado el proceso de construcción de los mismos, cosa que el informe silencia.

Por lo que atañe al control interno y a la organización del procedimiento de gasto, aceptamos la sugerencia de la Cámara de Comptos enderezada a la creación de una intervención interna que debería ser encomendada a una persona con los conocimientos económico-jurídicos precisos para desempeñar con éxito dicha misión; no podemos compartir alguna de las afirmaciones sobre el procedimiento de gasto público de la UPNA por cuanto el certificado de crédito disponible es trámite preceptivo para la autorización de gasto, como puede observarse acudiendo a los formularios de la UPNA.

Siguiendo en este punto, hemos de aceptar la objeción atinente a la falta de seguimiento periódico de la ejecución presupuestaria, aun cuando ello sea debido a la carencia de una persona que, con rango de jefe de sección, se ocupe de dichas tareas: en este sentido, dicho puesto de trabajo aparece contemplado en la RPT de 1992, aunque el retraso en la aprobación de la misma por parte del Gobierno de Navarra imposibilitó la realización del preceptivo concurso-oposición para la cobertura de la citada plaza; por otro lado, conviene resaltar que, para 1993, el Presupuesto aprobado por el Consejo Social de día 1 de octubre obliga al Consejo de Gobierno a informar trimestralmente del grado de ejecución presupuestario, lo cual minimizará las objeciones que, sobre este punto, presenta el informe de la Cámara de Comptos.

Admitimos las objeciones en cuanto a la necesidad de que se dicten criterios y normas para la ejecución de presupuestos prorrogados, circunstancia que, previsiblemente, se llevará a cabo en el presente ejercicio de 1993 si, como parece, no está aprobado antes del día 1 de enero el presupuesto correspondiente al ejercicio de 1994.

En lo que atañe a los ingresos de tesorería aceptamos la sugerencia de que la disposición de

fondos se realice a través de firmas solidarias, en cuanto ello redunde en la seguridad y garantía de los caudales públicos que la UPNA administra.

No compartimos los criterios de la Cámara de Comptos sobre la rentabilidad de las cuentas corrientes de la UPNA por cuanto aquélla se ciñe, exclusivamente, a la rentabilidad vía interés, olvidando la que proviene de las subvenciones, ayudas, etc., que, en forma de interés indirecto, generan las entidades financieras con las que trabajamos bajo el paraguas de un Convenio (Caja Municipal de Pamplona, Caja Rural de Navarra y Caja de Ahorros de Navarra); en suma, la rentabilidad no viene sólo determinada por los intereses líquidos abonados en cuenta corriente, sino que a ellos hay que añadir las cantidades directamente aplicadas a finalidades dignas de protección por parte de la UPNA (actividades culturales, deportivas, becas, ayudas, etc.). Los Convenios aludidos, por otro lado, se firmaron en el último trimestre del año (el día 22 de diciembre en el caso de la CAN) y, por tanto, sus efectos se dejarán sentir a partir de 1993. Para concluir esta referencia, conviene reseñar que la UPNA ha experimentado un crecimiento del 107,75% en sus ingresos financieros en 1992 lo que demuestra una gestión de tesorería eficiente que, sin embargo, no es objeto de comentario alguno por parte de la Cámara de Comptos.

Por lo que atañe a la contabilización de los derechos económicos por tasas y precios públicos de matrícula, aceptamos la recomendación de la Cámara de Comptos tendente a la aplicación del criterio del devengo y no del criterio de caja, aun cuando pudieran suscitarse dudas desde el art. 28 de la Ley Foral 8/1988 en algunos supuestos muy concretos y aislados, como consecuencia de la divergencia temporal entre ejercicio presupuestario y curso académico, que afectan, sobre todo, a la exención de tasas y precios públicos y su compensación posterior por el Ministerio de Educación y Ciencia, que, generalmente se produce en el siguiente ejercicio presupuestario; como prueba de la aquiescencia con la recomendación del Informe, en el Presupuesto para 1993 se ha producido el cambio de criterio en la línea apuntada, lo que deberá ser tenido en cuenta de cara a la liquidación y fiscalización del presente ejercicio, ya que determinará un incremento en la previsión de ingresos que habrá de ser compensado en 1994, al unificar criterios en ambos ejercicios. En otros términos, el cambio de criterio en 1993, de acuerdo con la recomendación de la Cámara de Comptos, impedirá, salvo correcciones, las comparaciones con el ejercicio de 1992, a que se contrae la auditoría referida.

En lo que se refiere al epígrafe dedicado al estudio del personal de la UPNA, juzgamos atinada la observación en cuya virtud el número de profesores asociados supera los porcentajes establecidos en el art. 33 de la LORU, siendo éste un punto debidamente resaltado en el Documento para una Estrategia Trienal redactado por la propia UPNA y pendiente de discusión en el Parlamento foral, aun cuando aquél se proyecte sobre una dimensión temporal que excede de la enjuiciada por la Cámara de Comptos.

La mención al PAS y a la Relación de Puestos de Trabajo así como a las diferencias entre la RPT y los puestos de trabajo reales -que el Informe no aclara, sino que sólo menciona- debe ser matizada por cuanto la aprobación de la plantilla de 1992 cuando apenas faltaba un mes para la terminación del ejercicio lleva, evidentemente, a que el grado de cumplimiento de la RPT sea prácticamente inexistente en 1992, debiendo en el enjuiciamiento de 1993 ratificar o rectificar la apreciación vertida en el Informe. Dentro de las recomendaciones en este punto, compartimos la necesidad de definir las funciones de las unidades orgánicas; discrepamos respetuosamente de la necesidad de aprobar la plantilla del PAS y los puestos de trabajo, porque la RPT de 1992 e, incluso, la del vigente ejercicio presupuestario, han sido aprobadas por el Gobierno de Navarra, conforme las previsiones de la LORU.

Entrando en el examen de la plantilla docente, las afirmaciones sobre carga lectiva y sobre departamentos han de ser matizadas en base a las consideraciones que hace el documento para una estrategia trienal que maneja la propia Cámara de Comptos, teniendo en cuenta los acuerdos posteriores de Junta de Gobierno sobre tamaño de los grupos de teoría y de prácticas y teniendo en cuenta que en muchas ocasiones la integración de profesorado ha venido motivada por el cumplimiento de la Ley Foral de creación de la UPNA y por la ejecución de acuerdos con el Gobierno de Navarra; hay, en consecuencia, una conjunción de circunstancias de las que en modo alguno son responsables los dos equipos rectorales habidos en la UPNA durante 1992.

Las menciones al aumento de la plantilla en el trienio 1993-95 no nos parecen procedentes por varias razones: en primer lugar, el Informe ha de contraerse al ejercicio de 1992 y, en consecuencia, huelgan las desideraciones sobre ejercicios futuros no sometidos ahora a fiscalización; en segundo lugar, aunque la Cámara de Comptos lo advierte, el Parlamento foral y el Gobierno de Navarra no se han pronunciado aún sobre el Plan Trienal de la UPNA, por lo que las

cifras del Documento aprobado por la Junta de Gobierno no son inmutables, sino que están sujetas al estudio y, en su caso, sanción o rectificación del Parlamento foral.

Igualmente, a nuestro juicio, huelgan las referencias a las obligaciones docentes del profesorado y la reducción acordada por la Junta de Gobierno, porque afecta a 1993, no al ejercicio auditado y porque la medida ha de ser contemplada no sólo desde la perspectiva estricta del Decreto 898/85, de 30 de abril; por otro lado, y sin necesidad de entrar en el examen pormenorizado de las funciones de la Cámara de Comptos deducidas de la Ley 19/1984, de 20 de diciembre, y de la sempiterna discusión doctrinal sobre la función fiscalizadora y jurisdiccional de los tribunales de cuentas, creemos que la UPNA y la Junta de Gobierno tendrá, en 1993, argumentos suficientes para defender la legalidad de la medida como no dudamos que la Cámara de Comptos tenga los suyos propios para defender lo contrario.

Acceptamos la necesidad de prescindir de los servicios exteriores para formalizar la nómina mensual; se trata de una situación arcaica que tuvo sentido en los momentos iniciales de la UPNA, pero que debe ser revisada, mediante la adquisición por la Universidad del correspondiente paquete informático y su integración en el general contable, como muy bien señala la Cámara de Comptos.

En lo que se refiere a las observaciones sobre aspectos concretos del gastos de personal, conviene hacer las siguientes alegaciones:

a) El complemento por méritos docentes no se paga sin tener en cuenta la categoría con que se adquirió, sino que se modifica si durante el siguiente quinquenio posterior el profesor cambia de cuerpo docente, criterio éste comúnmente seguido por las Universidades españolas y aceptado, en las de territorio común, por el Ministerio de Educación y Ciencia: en consecuencia, no procede, respetuosamente, aceptar la observación de la Cámara de Comptos.

b) En relación con los beneficiarios del complemento previsto en el art. 33.2 de la Ley de Presupuestos para 1991, que son cuatro personas en total, hay que hacer las siguientes alegaciones: una de esas personas encaja perfectamente en la normativa contemplada al haber sido Director General de la Administración del Estado por un plazo superior al mínimo previsto en la legislación; otra persona se incorporó a la UPNA constando, en su hoja de servicios, el derecho a percibir el citado complemento, por lo

que, en virtud de la legislación general sobre funcionarios, la Universidad Pública nada tenía que verificar o interpretar; el tercer caso se refiere a una persona que fue Presidente de la Comisión Gestora de la UPNA y Rector Provisional -cargos de libre designación como se ha verificado con ejemplos reales-, que, además, aportó documentación sobre concesión del citado complemento por parte del Ministerio de Educación y Ciencia en las Universidades de territorio común. La UPNA contrastó la documentación, consultó ejemplos similares y solicitó información del Ministerio y del Consejo de Universidades: tras estas actuaciones decidió otorgar el complemento, decisión cuyo sustrato jurídico y administrativo no puede ser cuestionado.

Por último, la cuarta persona plantearía, hipotéticamente, un problema de aplicación analógica de la normativa estatal en el ámbito foral, puesto que desempeñó un cargo de libre designación en la Administración de Navarra, no obstante ser funcionario de un cuerpo estatal: a nuestro juicio, la UPNA efectuó una interpretación fundada en Derecho, sin perjuicio de que la Cámara de Comptos opine que *estrictamente* se ajusta o no a la previsión de la Ley de Presupuestos. Como se observa es un problema de interpretación y no de encaje o no del supuesto fáctico en la regla jurídica controvertida.

c) En cuanto a la objeción sobre un profesor titular a tiempo parcial designado Director de Departamento, nos ratificamos en la posibilidad de enervar la regla general en el ámbito sanitario, conforme las previsiones del Decreto 2360/84, de 12 de diciembre, pese a que, legítimamente, la Cámara de Comptos pueda sostener una opinión contraria.

d) Ninguna observación haremos sobre las tesis de la Cámara de Comptos en relación con la indemnización por residencia, porque el supuesto comentado afecta al ejercicio de 1993 y porque, como se señala en el Informe la discrepancia entre el Gobierno de Navarra y la UPNA será resuelta por el Tribunal Superior de Justicia de Navarra, ante quien se interpuso el correspondiente recurso, debidamente admitido a trámite: no es norma de comportamiento de esta Universidad comentar asuntos que se encuentran *sub iudice*, aun cuando lógicamente tenga una opinión formada al respecto que se expondrá en la demanda judicial.

e) Las observaciones sobre profesorado contratado también merecen alegaciones por parte de la UPNA en cuanto sujeto auditado.

En primer lugar, el concurso restringido y urgente no está prohibido, siempre que sea un procedimiento excepcional y no se normalice. La Cámara de Comptos no especifica qué norma o precepto impide esta actuación.

En segundo lugar, las diferencias entre las valoraciones de méritos de los Departamentos están justificadas en la autonomía departamental que no puede ser invadida ni siquiera por los órganos superiores de la UPNA; en este sentido, la Junta de Gobierno aprueba los criterios marco de la contratación, pero la aplicación de esos criterios-marco se lleva a cabo por las Comisiones de Contratación constituidas en cada Departamento, no pudiendo la Junta de Gobierno, el Rectorado o los Centros entrar a discutir cómo aplican los baremos, siempre que se muevan dentro de los márgenes establecidos.

f) Las observaciones sobre la inexistencia de oferta pública de empleo no van acompañadas de la determinación del órgano que debe realizarlas (¿la UPNA previa autorización del Gobierno de Navarra?, ¿la UPNA sin autorización?) que hubiesen sido muy útiles; en todo caso, la apertura de negociaciones con los sindicatos más representativos permitirá resolver ulteriormente esta cuestión.

g) En las contrataciones temporales del PAS siempre se han realizado pruebas y, en consecuencia, no juzgamos procedente la observación de la Cámara de Comptos sobre todo porque maneja conceptos (concurso-oposición) que son propios del régimen estatutario o funcionarial, no del régimen laboral en sentido estricto.

h) Por último, sobre los avales prestados en procesos laborales, como señala la Cámara de Comptos han sido liberados al haber fallado ya los órganos correspondientes desestimando las pretensiones de los recurrentes y, dando la razón a la UPNA; en todo caso, aunque no lo diga la Cámara de Comptos creemos procedente llevar a cabo una investigación interna de cara a determinar por qué, en 1989-90, los servicios jurídicos aceptaron la constitución de las citadas garantías cuando ello pudiera contravenir el art. 4.f) de los Estatutos Provisionales, que eximen a la UPNA de prestar caución ante los órganos administrativos o jurisdiccionales.

En el capítulo dedicado a las compras de bienes y servicios, agradecemos la observación sobre la necesidad de aprobación formal de una normativa interna sobre contratación administrativa, que aclarará algunas dudas de las unidades funcionales de gasto.

Sobre pagos por determinados suministros, ignoramos y además excede del ámbito temporal del informe los pagos por energía eléctrica de 1991, aun cuando el problema de la conexión eléctrica a las empresas constructoras es algo que implica también al Gobierno de Navarra en cuanto contratista de las obras.

Las observaciones sobre el servicio telefónico han sido subsanadas en 1993 con la adquisición de un tarificador que servirá, además, a efectos del control interno de las cantidades asignables a las unidades funcionales de gasto en 1992, se produjo la curiosa sustitución del sistema IBERCOM por una centralita Siemens, cedida en uso por el Gobierno de Navarra, y la posterior vuelta al sistema IBERCOM (adquirido y no alquilado, con adelanto a la liberalización de ese servicio que se produjo el día 1 de enero de 1993, lo que produjo una evidente inestabilidad, cuyas causas no pueden ser determinadas por el equipo rectoral constituido en mayo de 1992.

Aceptamos todas las sugerencias relativas a la contabilización de ingresos y gastos por proyectos de investigación y, sobre todo, la necesidad de que la UPNA perciba, de forma efectiva, el 5% del presupuesto total del proyecto.

Por último, conviene referirse a la ejecución del capítulo de inversiones reales, la situación existente en 1992 debe enjuiciarse a la luz de dos hechos, destacados por la Cámara de Comptos: el presupuesto se aprobó por el Consejo Social el día 1 de diciembre; la transferencia de créditos desde el capítulo I al capítulo VI se aprobó por el Consejo Social el día 9 de diciembre.

Sobre las observaciones a la imputación de inversiones en el ejercicio de 1992, queremos recordar a la Cámara de Comptos cuáles son los criterios de liquidación contenidos en el art. 62 de la Ley Foral de Hacienda Pública de Navarra, que habla de obligaciones reconocidas, no de obligaciones pagadas, por lo que no entendemos la observación sobre la existencia de facturas posteriores al 31 de diciembre, cuando el compromiso de gasto y el reconocimiento de la obligación se produjo en 1992; si aceptamos las observaciones sobre expedientes de gasto donde la factura precede temporalmente al oportuno procedimiento administrativo y que responde a la premura derivada de la inacción del Consejo Social. En cualquier caso, las unidades funcionales de gasto (fundamentalmente, los Departamentos) realizaron un notable esfuerzo para gastar en 1992 unas partidas aprobadas en diciembre de ese año y el Rectorado se siente, en este punto, solidario con las actuaciones de tales

unidades sin perjuicio de que reconozcamos que se trata de una situación no deseable.

Por todo ello, rechazamos de plano las afirmaciones volitivas y no contrastadas sobre «gasto precipitado que puede generar el descontrol y la ineficacia»: en todo caso, sugerimos a los autores del Informe que recaben del Consejo Social de la UPNA (el Gobierno de Navarra) información sobre las razones que motivaron el retraso de cuatro meses en la aprobación del Presupuesto, ya que la Junta de Gobierno hizo un esfuerzo supremo por que la aprobación del Proyecto se produjera en julio, es decir, un mes más tarde de aprobado por el Parlamento foral el Presupuesto de Navarra para 1992.

Finalmente, aceptamos la observación sobre la inexistencia de inventario desde 1991, algo que debería ser inmediatamente subsanado en un ente público cuyo presupuesto y cuyo volumen de adquisiciones y compras justifica sobradamente el cumplimiento de la exigencia legal.

Pamplona, 23 de noviembre de 1993

El Presidente del Consejo de Gobierno: Juan García Blasco

ANEXO 2. RESPUESTA DE LA CÁMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL EXCMO. Y MAGNÍFICO RECTOR DE LA UPNA.

Analizadas las alegaciones presentadas por el Excmo. y Magnífico Rector de la UPNA, esta Presidencia ha resuelto aprobar el informe de fiscalización definitivo sobre dicha universidad, con las modificaciones sobre el provisional que se ha estimado pertinente introducir.

Por otro lado, la forma y alcance de lo alegado por la UPNA hace necesario realizar las siguientes precisiones:

I.- De carácter general.

1º.- Aunque sea para responderla afirmativamente, no puede suscitarse la cuestión acerca de si esta Cámara de Comptos es competente para fiscalizar la gestión económico-financiera de la UPNA, teniendo en cuenta los explícitos términos de la normativa que las propias alegaciones citan y siendo así que es ésta la tercera ocasión en que se procede a realizar dicha fiscalización, la primera de ellas, precisamente, a instancias de la propia UPNA.

2º.- En las alegaciones se postula que huelgan determinadas referencias que no corresponden al ejercicio económico auditado.

Tal posicionamiento, sin embargo, olvida que las normas de auditoría -afectantes tanto al sector público cuanto al privado- facultan al auditor, cuando no obligan, a investigar y a pronunciarse respecto a hechos significativos ocurridos tras el cierre del ejercicio auditado, e incluso con posterioridad a la finalización de los trabajos de auditoría, siempre que incidan sobre asuntos o situaciones existentes a la fecha de cierre de las cuentas o de terminación de aquellos trabajos. A este respecto pueden ser examinadas las normas 4.2.4.6.1 y 4.2.4.8 de las Normas de Auditoría del Sector Público (N.A.P.S.), a que está sometida esta Cámara de Comptos.

Los servicios de la UPNA han facilitado al equipo de auditoría correspondiente cuanta información era necesaria para la realización de su trabajo, y esta Cámara de Comptos ha debido pronunciarse sobre ella en su Informe, aun refiriéndose a ejercicios distintos al auditado, cuando afectaba a hechos relevantes al objeto de la fiscalización; del mismo modo que las alegaciones hacen continuas referencias al ejercicio de 1993 para explicar determinadas actuaciones llevadas a cabo por el equipo rectoral.

3º.- En este, como en otros informes de fiscalización, la Cámara de Comptos informa sobre la legalidad de la actividad financiera del ente auditado, dando así estricto cumplimiento a lo establecido en el artículo 9 de su Ley Foral reguladora y en las normas 1.1, 1.2.1.2 y 3.2.5 de las N.A.S.P. Siguiendo las instrucciones de tales Normas, y ante la ausencia de control interno que verifique el cumplimiento de la legalidad aplicable a la UPNA, esta Cámara de Comptos ha debido intensificar este aspecto de la fiscalización.

Por otro lado, la simple apelación del alegante a la «sempiterna discusión doctrinal sobre la función fiscalizadora y jurisdiccional de los tribunales de cuentas» no hace sino introducir confusión en torno a la cuestión de que se trata. En efecto, nada tiene que ver la función de informe sobre la legalidad, en cuanto función propia de la Cámara de Comptos, con el ejercicio de funciones jurisdiccionales, de las que este organismo carece.

II.- De carácter singular

1º. *Imputación incorrecta de gastos de inversión a 1992.*

El informe se refiere a gastos respecto a los que, en unos casos, no se ha reconocido la obligación y, en otros, ni siquiera se ha procedido a su disposición, comprometiendo una prestación por cuantía determinada, en el ejercicio de 1992.

En tales supuestos, es evidente -en contra de lo alegado- que únicamente procede, en su caso, la incorporación de los correspondientes créditos al presupuesto del ejercicio siguiente, de conformidad con lo previsto en los artículos 52 de la Ley Foral de Hacienda Pública y 8 de los Presupuestos de la UPNA.

En sentido opuesto, y salvo disposición expresa en contrario, únicamente cabe imputar al ejercicio presupuestario correspondiente las obligaciones reconocidas hasta el final del mismo, tal como se señala en los artículos 28 y 62 de la Ley Foral de Hacienda Pública.

Al imputar al ejercicio de 1992 obligaciones de gasto no reconocidas e, incluso, gastos no comprometidos en dicho ejercicio, la UPNA ha desconocido lo establecido en tales preceptos.

2º. *Superávit.*

La ejecución del presupuesto de la UPNA en 1992 arroja un resultado positivo que el derecho contable conviene en denominar superávit, término que, asimismo, es el habitualmente utilizado por esta Cámara de Comptos en sus informes.

Por ello, las meditadas argumentaciones que el alegante esgrime en torno a la improcedencia de utilizar el concepto de superávit respecto a un ente público no alcanzan a oscurecer algo meridianamente diáfano, esto es, que los derechos liquidados (ingresos) han sido superiores a las obligaciones reconocidas (gastos) y que, en consecuencia, la ejecución presupuestaria arroja un saldo positivo.

3º.- *Rentabilidad de las cuentas bancarias.*

En lo que respecta a los ingresos financieros derivados de las cuentas bancarias, este organismo ha realizado diversas comprobaciones respecto a los intereses remuneratorios de las mismas en distintos ejercicios, a resultados de lo cual parece deducirse que, junto a lo que el alegante califica de «gestión de tesorería eficiente», se ha producido un aumento de los saldos bancarios que ha derivado, lógicamente, en un incremento de los ingresos generados por este concepto.

4º.- *Normas internas sobre cierre del ejercicio.*

El informe no niega la existencia de disposiciones relativas al cierre y liquidación presupuestarios en la Ley Foral de Hacienda Pública o en el articulado de los Presupuestos de la UPNA; lo que el informe constata es la inexistencia de normativa que complemente y desarrolle estas

disposiciones generales, como la que habitualmente emanan otros entes públicos, por lo cual recomienda a la UPNA la elaboración de estas normas complementarias para la clarificación y definición precisa del proceso de cierre contable del ejercicio.

5º.- *Concurso restringido y urgente.*

El artículo 20.6 del Real Decreto 898/85, de 30 de abril, sobre régimen del profesorado universitario, establece, con carácter general que el procedimiento de selección «habrá de garantizar los principios constitucionales de igualdad, méritos y capacidad, así como el de publicidad».

Ha de ser, por tanto, la UPNA quien justifique jurídicamente la no aplicación, en determinadas contrataciones de profesorado, del sistema general de selección que el Real Decreto mencionado establece. Por lo demás, difícilmente puede, calificarse de excepcional -como hace el alegante- al procedimiento de selección por «concurso restringido y urgente», cuando este sistema se ha utilizado para cubrir el 20 por ciento de las plazas.

6º.- *Sobre la oferta de empleo público.*

Sugiere el alegante que la Cámara de Comptos le indique cuál sea el órgano competente para aprobar la oferta pública de empleo, pero no dudamos que la propia UPNA alcanzará la respuesta acertada interpretando coordinadamente y aplicando lo previsto en los artículos 7 de su Ley Foral de creación y 39, 41, 45, 49, 51 y concordantes de sus Normas Estatutarias Provisionales.

7º.- *Contrataciones temporales de PAS.*

En las alegaciones se sostiene que en las contrataciones temporales de PAS «*siempre se han realizado pruebas*». Esta afirmación, sin embargo, no se halla debidamente soportada, toda vez que el equipo encargado de la auditoría no ha tenido acceso a documentación que acredite la realización de pruebas selectivas previas a la contratación de tres puestos de ordenanza y uno de licenciado en derecho.

Por otra parte, si el informe hace referencia al «concurso-oposición», es porque así denomina y califica la propia UPNA determinados sistemas por ella utilizados para la selección de personal laboral.

Pamplona, 20 de diciembre de 1993

El Presidente: Francisco J. Tuñón San Martín

Informe de fiscalización del programa «Mejora de enseñanzas universitarias, Universidad Pública» del Departamento de Educación y Cultura, emitido por la Cámara de Comptos

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 28 de diciembre de 1993, acordó ordenar la publicación del informe emitido por la Cámara de Comptos sobre la fiscalización del programa «Mejora de enseñanzas universitarias, Universidad Pública» del Departamento de Educación y Cultura.

Pamplona, 29 de diciembre de 1993

El Presidente: Javier Otano Cid

Informe de fiscalización del programa «Mejora de enseñanzas universitarias, Universidad Pública» del Departamento de Educación y Cultura, emitido por la Cámara de Comptos

INDICE

- I. Descripción del programa.
- II. Objetivo, alcance y limitaciones.
- III. Conclusiones y recomendaciones.
- IV. Evaluación del programa.
 - IV.1. Análisis de la ejecución del presupuesto.
 - IV.2. Estudio operativo.

I.- DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA.

El programa «Mejoras de Enseñanzas Universitarias, Universidad Pública» está gestionado por el Servicio de Enseñanzas Universitarias e Investigación del Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra.

Según la descripción de Programas incluida en los Presupuestos Generales de Navarra para 1992,

«Los objetivos básicos del programa consisten en mantener los centros universitarios dependientes del Gobierno de Navarra, apoyar los estudios parauniversitarios, mantener el desarrollo de la Universidad Pública de Navarra y apoyar la investigación y formación de personal investigador en Navarra, en base a los siguientes objetivos generales:

1. Mantener las escuelas universitarias propias de Enfermería, Trabajo Social e Ingeniería Técnica Agrícola, hasta su extinción en septiembre de 1992.

2. Puesta en marcha de varias especialidades en la Universidad Pública y desarrollo de la infraestructura de la misma.

3. Mantenimiento de las becas y ayudas de formación de personal investigador y subvención de proyectos dentro del marco investigador nacional e internacional.

Dada la situación actual de transición de las escuelas universitarias a la espera de la integración de los estudios en la Universidad Pública de Navarra y la sensibilización a todos los niveles en materia de investigación, los objetivos específicos del programa se concretan en los siguientes:

1. Mantener la dotación necesaria de las escuelas universitarias propias para continuar los estudios que se vienen realizando. Estas escuelas no incorporan este curso nuevos alumnos.

2. Ampliación de la atención tutorial a los alumnos de la U.N.E.D. en Pamplona y Tudela deficientemente cubiertas por la misma.

3. Apoyo a centros parauniversitarios para su mantenimiento.

4. Dotación de becas de formación de personal investigador, becas para estudios artísticos y subvención de proyectos de investigación de interés especial para Navarra, completando los planes nacionales y europeos.»

Los indicadores señalan el número de alumnos en los diferentes centros universitarios.

Para gestionar este programa el Servicio cuenta con el siguiente organigrama a fecha 31-12-92:



Durante el año ha habido también personal docente y no docente en las Escuelas Universitarias propias que, tras su extinción en septiembre de 1992, ha pasado a la Universidad Pública de Navarra (UPNA) o a otras unidades administrativas.

La misma situación se ha dado con los edificios en que se impartía la docencia de estas carreras, que han sido asignados a otros Departamentos.

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

Gastos (En millones de pesetas)

	Ppto. Inicial	Ppto. consolidado	Realizado	% Ejecución	% s/ Realizado
Personal	265	171	171	100	5,4
Bienes corrtes. y servicios	72	71	57	80	1,8
Transf. corrtes.	2.918	2.919	2.918	100	92,8
Transf. capital	1	1	—	—	—
Total	3.256	3.162	3.146	99,5	100

Ingresos (En millones de pesetas)

	Presupto. Inicial	Presupto. Consolidado	Realizado
Tasas y otros ingresos	12	12	19
Total	12	12	19

De este presupuesto debe resaltarse que la subvención a la Universidad Pública asciende a 2.600 millones de pesetas, lo que representa el 84 por ciento de la ejecución de gastos.

II.- OBJETIVO. ALCANCE Y LIMITACIONES.

De conformidad con la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos, se ha procedido a realizar la fiscalización del programa «Mejora de Enseñanzas Universitarias. Universidad Pública» del Departamento de Educación y Cultura, con el siguiente objetivo:

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

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

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

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

– Teniendo presente la importancia que en este programa tiene la subvención a la Universidad, se ha realizado la fiscalización de la ejecución de sus presupuestos para 1992, efectuándose un informe separado que completa la revisión de este programa del Departamento de Educación y Cultura.

Para ello, se ha analizado la ejecución del presupuesto de gastos e ingresos del programa, revisando los procedimientos de gestión y control, aplicando los procedimientos de auditoría generalmente aceptados y efectuando las comprobaciones concretas con la documentación soporte que hemos considerado necesarias de acuerdo con las circunstancias.

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

Existe una limitación de tipo general que afecta a la valoración de la eficacia, eficiencia y economía de este programa y radica en su configuración. Responde, más que a un programa propiamente dicho, al trabajo desarrollado por el Servicio. Además debe tenerse presente que la principal partida presupuestaria es la subvención a la Universidad y es esta entidad la que realiza los diferentes objetivos educativos.

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

Agradecemos al personal del Servicio de Enseñanzas Universitarias del Departamento de Educación y Cultura la colaboración prestada en el desarrollo de la presente fiscalización.

III.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

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

– La ejecución presupuestaria refleja razonablemente la actividad económica realizada.

– Tras la desaparición de las Escuelas Universitarias, el programa queda prácticamente reducido a la subvención a la UPNA.

– En el resto de actividad se ha observado un adecuado control y gestión, y en el caso de las subvenciones corrigiéndose en las convocatorias siguientes los aspectos susceptibles de mejora.

Por ello *recomendamos*:

* *Analizar la conveniencia de mantener la actividad del Servicio de Enseñanzas Universitarias como un programa específico.*

IV.- EVALUACIÓN DEL PROGRAMA.

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

IV.1- ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO.

El presupuesto inicial de gastos asciende a 3.257 millones de pesetas, el consolidado a 3.162 millones (97 por ciento del inicial) y la ejecución a 3.146 millones que representa el 99,5 por ciento y el 96,6 por ciento del presupuesto consolidado y del inicial, respectivamente.

La modificación más significativa se produce en gastos de personal que disminuye de 265 millones a 171, pero hay que tener presente que a partir de septiembre desaparece el personal de las escuelas universitarias propias, al quedar extinguidas.

Gastos de Personal

Los gastos de personal representan el 5,4 por ciento de la ejecución del programa. A partir de 1993, su importe e importancia disminuirán como consecuencia de la extinción de las Escuelas propias.

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

Gastos de Bienes Corrientes y Servicios

Representan el 1,81 por ciento de la ejecución del programa y corresponden al mantenimiento de centros, 281,6 millones, y al transporte escolar, 43,8 millones.

Transporte escolar

Se organiza para el curso 91/92 como servicio de transporte diario para los alumnos universitarios residentes fuera de la Comarca de Pamplona con el fin de facilitar la igualdad de oportunidades para todos los estudiantes universita-

rios, tanto de la Universidad Pública, como de la Universidad Privada.

Constaba de ocho rutas: Tudela, San Adrián, Alsasua, Estella, Elizondo, Lumbier, Tafalla y Sangüesa, con un coste para los alumnos de 3.000 pesetas mensuales.

Se adjudicó de forma directa a las empresas que tienen la concesión administrativa de las diferentes rutas.

En los contratos firmados hubo tres casos en que se garantizó el pago de hasta treinta plazas, cláusula no prevista en las cláusulas administrativas y que dado que el número real de usuarios ha sido inferior ha supuesto un encarecimiento del servicio.

Esta situación del primer año de funcionamiento del servicio ha sido corregida en la convocatoria realizada para el curso 92/93.

Transferencias Corrientes

La ejecución de este capítulo, 2.918 millones de pesetas, representa el 92,8 por ciento de la ejecución del programa.

Las principales partidas son:

	Millones ptas.
Subvención UPNA	2.600
Becas y subvenciones	207
Subvención UNED	80
Aportaciones Sociedad Estudios Vascos	14
Becas descendientes de Navarra	6

Subvención UPNA

Según la Ley de Reforma Universitaria (LRU), el presupuesto de las Universidades contendrá en su estado de ingresos la subvención global fijada anualmente por las Comunidades Autónomas. Al estado de gastos corrientes acompañará la plantilla del personal de todas las categorías de la Universidad, especificando la totalidad de los costes de la misma. Los costes del personal funcionario docente y no docente deberán ser específicamente autorizados por la Comunidad Autónoma.

En 1992, la subvención concedida ascendió a 2.600 millones de pesetas.

En ejercicio de las competencias atribuidas por la legislación vigente, mientras no se aprueben los Estatutos de la Universidad, el Gobierno de Navarra aprueba el 1 de diciembre de 1992, el Presupuesto de la UPNA para 1992 y la relación de puestos de trabajo.

Obviamente, este no es el sistema más adecuado para un correcto funcionamiento de la

UPNA, por lo que recomendamos aprobar su presupuesto para el primero de enero y, en todo caso, al mismo tiempo que los Presupuestos de Navarra.

Sobre la gestión de la UPNA se ha efectuado un informe independiente, al que nos remitimos.

Subvención a la UNED

En 1982 se firmó entre el Presidente de la Diputación Foral de Navarra y el Rector de la UNED un convenio por el que la Diputación se comprometía a financiar parte de los gastos del centro de Pamplona.

Por ello y a la vista del proyecto de presupuesto del centro de la UNED, se incluye esta partida de subvención a la UNED.

Las cuentas de la UNED son auditadas por la sección de Intervención del Departamento de Economía del Gobierno de Navarra.

Aportaciones a la Sociedad de Estudios Vascos

Las Diputaciones de Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya financian a esta Sociedad, asimismo alternativamente cada una de las Diputaciones se encarga de efectuar la auditoría de la Sociedad de Estudios Vascos.

Entendemos que esta subvención tendría mejor encaje en otros programas del Departamento, ya que no tiene un destino universitario específico.

Becas y subvenciones

Ayudas establecidas con el fin de potenciar la investigación en equipo en favor de proyectos de especial interés para Navarra.

El gasto del año ha ascendido a 207 millones de pesetas, aunque debe tenerse en cuenta que hay ayudas con duración plurianual por lo que este gasto no corresponde únicamente a las concesiones de 1992.

Se han abonado, como financiación complementaria (50 por ciento) a la aportada por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología por acogerse al programa nacional de «I + D», 4,9 millones a la UPNA por la compra de un espectrómetro de masas y a la Universidad de Navarra 9 millones por dos cámaras climáticas.

En general el gasto está justificado y se ejerce control del cumplimiento de los requisitos, corrigiéndose en las convocatorias aquellas anomalías que se van detectando.

Becas para descendientes de navarros residentes en el extranjero.

Estas becas se crearon para facilitar la promoción social de los emigrantes navarros o sus descendientes residentes en el extranjero.

Las becas se conceden para la realización de estudios universitarios en España o en los Centros Asociados de la Uned en el extranjero.

A partir de 1992 se exige como requisito ser emigrante navarro o descendiente hasta el segundo grado, mientras que en convocatorias anteriores se admitía a los que perteneciesen a los Centros Navarros.

Hasta 1992 los pagos se efectuaban desde una cuenta corriente especialmente abierta para esta finalidad por lo que el gasto reflejado, 6 millones, es únicamente el traspaso a esa cuenta corriente. Este inadecuado sistema se va a modificar en 1993, tras reintegrar el saldo de la cuenta corriente.

El número de becarios que estudia en España asciende a cinco y son diecisiete los que lo hacen en el Centro de la UNED de Rosario en Argentina.

Ingresos por Tasas

Su desglose es el siguiente:

	Millones ptas.
Tasas EUITA	4,0
Tasas Enfermería	3,4
Tasas Trabajo Social	1,6
Tasas Transporte	10,3
Tasas Fotocopias	0,1
Total	19,4

Corresponden a las tasas de matrículas de las escuelas propias y a los ingresos por el transporte escolar y las cobros por la realización de fotocopias.

En el caso del transporte escolar faltaban de contabilizar 36.000 pesetas cuyo ingreso se hizo a la cuenta de la Universidad Pública en vez de a la del Gobierno de Navarra.

IV.2.- ESTUDIO OPERATIVO

En este apartado pretendemos realizar un análisis y valoración de la eficacia, eficiencia y economía con que se desarrolla el programa.

En el epígrafe de limitaciones se ha comentado la existencia de una limitación por el propio contenido del programa.

Este, tras la desaparición de las Escuelas Universitarias propias, queda prácticamente re-

ducido a la subvención a la UPNA y el peso que esta partida tiene en el programa, en buena lógica, ha de ser creciente.

Por otra parte, la Universidad es un ente con la autonomía y capacidad organizativa suficiente para marcar sus propios objetivos, por lo que la Administración mantiene las competencias que señala la LRU.

Si se comparan los objetivos e indicadores de los ejercicios 1991 y 1992 podemos observar que son idénticos y que, al margen de las subvenciones a los centros universitarios, quedan como objetivos realmente propios los de investigación, ya que los del transporte no se mencionan.

Todo esto nos induce a pensar que la configuración de los trabajos del Servicio de Enseñanzas Universitarias como un programa responde más a la práctica seguida de clasificar todos los gastos del Presupuesto en Programas que a que se trate de un verdadero programa.

Puesto que se ha realizado un trabajo específico sobre las cuentas de la Universidad Pública de Navarra correspondientes a 1992, en este epígrafe vamos a realizar un breve análisis de las ayudas a la investigación y del transporte.

Transporte escolar.

El gasto imputado por este concepto al ejercicio 92 asciende a 34,7 millones correspondientes a dos trimestres del curso 91-92 y uno del 92-93.

En el curso 91-92, año de implantación de este servicio, en tres de las ocho rutas se garantizó un mínimo de plazas a las empresas adjudicatarias del servicio, lo que supuso un exceso de gasto de 8,5 millones de pesetas.

Esto se ha solucionado en el curso 92-93 realizando las adjudicaciones en aquellas rutas en que hay un mínimo de 24 viajeros. Para las rutas en que no se ha llegado a ese número se ha establecido un sistema por el que los estudiantes pagan los viajes y posteriormente se les reintegra el importe. Por este motivo, en este curso las rutas han pasado a ser únicamente tres: Alsasua, Estella y Tafalla-Olite.

El número de usuarios ha sido de 314 en el curso 91-92 y de 294 en el 92-93. A este respecto hay que indicar que la fecha límite para fijar

las rutas es el 30-9 y en esa fecha hay alumnos que todavía no saben si han sido admitidos. Así, hay que señalar que en el mes de octubre se apuntaron 73 estudiantes a este servicio, es decir el 25 por ciento de los usuarios.

Como resumen podemos indicar:

a) que con este servicio se ha conseguido que una media de 304 alumnos universitarios residan en sus domicilios, trasladándose diariamente a Pamplona.

b) que el primer año de funcionamiento, al garantizar un mínimo de plazas en tres rutas, se encareció su coste.

c) que se realiza un adecuado control, elaborándose una memoria del servicio de transporte, y como consecuencia, en el segundo año se ha corregido la principal deficiencia del año anterior.

d) que existe un problema al tener que concretar las líneas para el mes de octubre y haber alumnos que todavía no conocen si han sido o no admitidos.

Ayudas a la Investigación

Establecidas para potenciar la investigación en equipo en favor de proyectos de especial interés para Navarra, sus objetivos pueden resumirse en:

– Formar personal especializado, a distintos niveles de capacitación.

– Incrementar el número de investigadores navarros en nuestro subsistema de I + D.

– Actualización, perfeccionamiento y reciclaje de científicos y tecnólogos de las plantillas existentes.

En el caso de ayudas a la investigación, pueden acogerse a las ayudas los proyectos de investigación presentados por centros universitarios u otras entidades con capacidad investigadora, siempre que carezcan de finalidad lucrativa, ubicados en Navarra. Excepcionalmente, los que afecten a un campo de investigación de especial interés y sean llevados a cabo por investigadores navarros.

En el caso de ayudas individuales es requisito ser natural o residente en Navarra.

Para ello establece los siguientes tipos de ayudas:

(en millones de pesetas)

	Tipo ayuda	Duración	Concedidas 91-92 Incluidas prórrogas	Concedidas 92-93 Nuevas	Importe Comprometi- tido convocatoria 92-93	Importe Ejecutado 1992
1	Investigación básica en humanidades	36 meses	25	13	30,2	23,4
2	Investigación básica en cualquier especialidad	36 meses	9	10	19,8	29,9
3	Predctorales	12 meses prorrog.	127	38	49,0	101,8
4	Ampliación de estudios	12 meses prorrog.	14	6	7,7	17,0
5	Postdoctorales	12 meses prorrog.	5	2	3,2	4,8
6	Artísticas	1 curso prorrog.	26	9	11,5	28,8

Las concesiones en la convocatoria 92-93 fueron las siguientes:

Convocatoria 1992/1993	Peticiones	Concesiones	Renuncias	Conc. definitivas
Investigación Humanidades y Sociales	26	13	0	13
Investigación básica	15	10	1	9
Predctorales	175	38	1	37
Ampliación Estudios	123	6	1	5
Postdoctorales	17	2	1	1
Ampliación Estudios Artíst.	33	9	0	9
Total	389	78	4	74

Los dos primeros tipos de ayudas son evaluados por la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva, organismo dependiente de la Secretaría de Estado para Universidades, del Ministerio de Educación y Ciencia, formada por investigadores de todo el Estado.

El resto de ayudas son evaluadas por personal de los diferentes Departamentos del Gobierno de Navarra, asesorados por especialistas. Buscando una mayor objetividad, las peticiones de la convocatoria 93-94 las va a evaluar también la Agencia Nacional, con excepción de las Ayudas para Estudios Artísticos.

En la convocatoria de 1992 se ha puesto como límite que ningún investigador puede participar en más de dos proyectos.

De la revisión efectuada se desprende que en general los expedientes están completos y se

realiza un control y seguimiento adecuado, corrigiéndose en las convocatorias aquellos aspectos susceptibles de mejora, básicamente algunas justificaciones de gastos y el control de los becarios.

El material inventariable es propiedad del Gobierno de Navarra, aunque no se solicite su reintegro si queda en poder de Centros Públicos o Instituciones sin fines de lucro.

En el caso de las ayudas artísticas debemos indicar que un miembro de la Comisión hizo constar su desacuerdo por no realizarse audición para las ayudas musicales.

Como resumen podemos indicar:

a) El control que se ejerce es adecuado y se corrigen las anomalías que se detectan.

b) Las ayudas a la investigación básica las evalúa la Agencia Nacional de Evaluación y

Prospectiva que, en el futuro, evaluará también las concedidas a la realización de Tesis doctorales, lo que favorece la objetividad de la concesión.

c) Las ayudas por ampliación de estudios desaparecen y las becas postdoctorales han sido mínimas (2) en 1992.

d) Es difícil valorar el cumplimiento de objetivos ya que en la explicación del programa no hay indicadores sobre estas ayudas.

Pamplona, 20 de diciembre de 1993

El Presidente: Fco. Javier Tuñón San Martín

Informe de fiscalización del Impuesto sobre el Valor Añadido, emitido por la Cámara de Comptos

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 28 de diciembre de 1993, acordó ordenar la publicación del informe emitido por la Cámara de Comptos sobre la fiscalización del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Pamplona, 29 de diciembre de 1993

El Presidente: Javier Otano Cid

Informe de fiscalización del Impuesto sobre el Valor Añadido, emitido por la Cámara de Comptos

INDICE

- I. Objetivos. Alcance y limitaciones.
- II. Breve descripción de la organización y procedimiento de gestión del impuesto.
 - II.1. Organización.
 - II.2. Procedimiento de gestión.
- III. Conclusiones y recomendaciones generales.
- IV. Análisis y verificación del sistema de gestión y contabilidad.
 - IV.1. Cumplimiento del sistema.
 - IV.2. Adecuada contabilización.
- V. Evolución de la declaración por IVA (1986-1992).
- VI. Análisis de los controles establecidos sobre la actividad recaudatoria del impuesto.
 - VI.1. Cumplimiento de la obligación de declarar.
 - VI.2. Revisión de las declaraciones recibidas.
 - VI.3. La inspección de impuesto.
- VII. Estimación del fraude y recomendaciones.
 - VII.1. Sistema de tributación por módulos.
 - VII.2. Plan especial de lucha contra el fraude.

I.- OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES.

Según la Ley Foral 19/84, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos y de acuerdo con su Plan de actuación, se ha procedido a la fiscalización de la gestión del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) correspondiente a 1992.

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

– Verificar la razonabilidad de las cifras registradas como ingresos por IVA en el Presupuesto de 1992.

– Analizar y evaluar los procedimientos de control y gestión del impuesto, proponiendo, en su caso, las recomendaciones que consideremos oportunas en orden a su mejora.

– Analizar el grado de eficacia del sistema implantado en la gestión y en la inspección en cuanto a la actividad recaudatoria del impuesto.

El trabajo se ha centrado en la revisión de los ingresos de 1992, analizando y evaluando el control interno implantado por el Servicio de Gestión; en la revisión y contabilización por el Servicio de Tributos de las declaraciones recibidas; así como la actividad del Servicio de Inspección en relación con este impuesto.

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.

El trabajo ha sido desarrollado durante los meses de julio, agosto y septiembre.

Limitaciones de carácter técnico nos impiden dar una opinión acerca del grado de seguridad que aporta el sistema informático implantado y sus controles.

Esta Cámara tiene la intención de abordar este aspecto en un futuro próximo, recabando para ello el apoyo técnico necesario.

Agradecemos al personal del Departamento de Economía y Hacienda la colaboración prestada en la r'ción de nuestro trabajo.

II.- BREVE DESCRIPCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN Y PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DEL IMPUESTO.

II.1.- ORGANIZACIÓN.

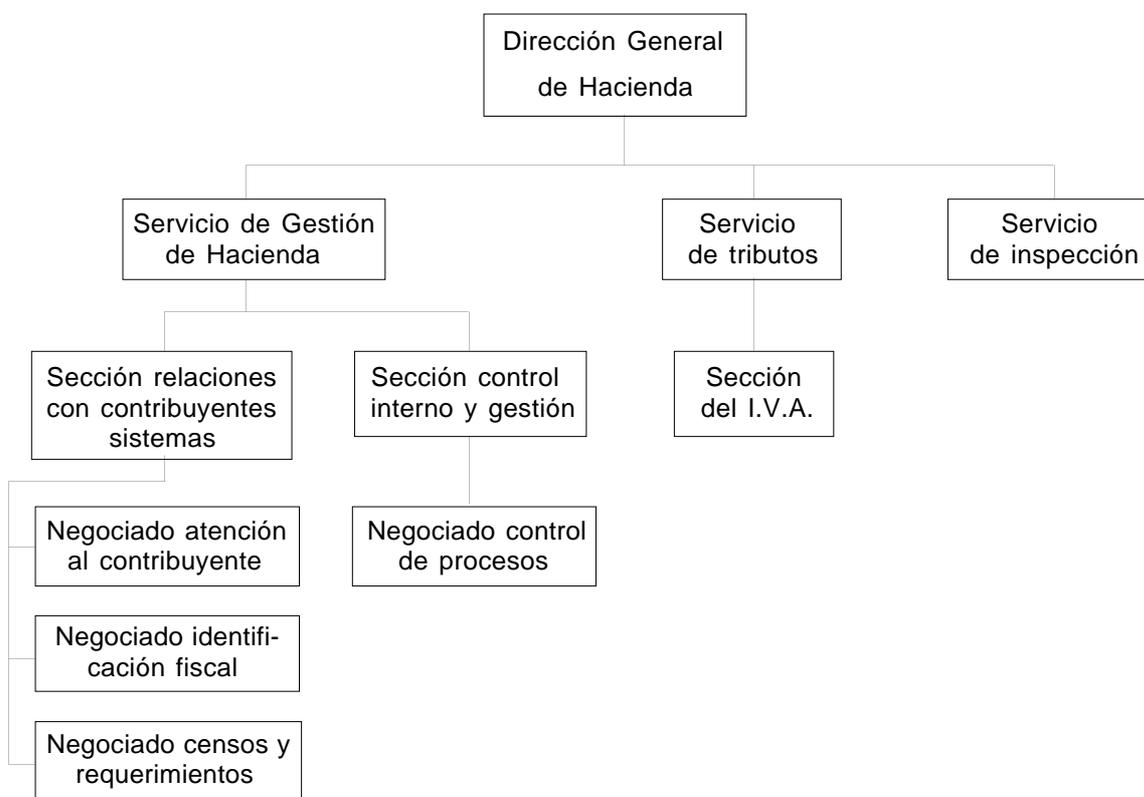
Durante 1992 el organigrama del Departamento de Economía y Hacienda experimenta una

modificación sustancial por Decreto Foral 314/92.

La Dirección General del Departamento se desglosa en dos: Dirección General de Economía, Finanzas y Presupuestos, y Dirección General de Hacienda.

Dentro de la Dirección General de Hacienda, el anterior Servicio de Gestión Tributaria se escinde en dos: Servicio de Gestión de Hacienda y Servicio de Tributos.

A continuación presentamos un organigrama con los Servicios, Secciones y Negociados que gestionan el Impuesto sobre el Valor Añadido.



A) El Servicio de Gestión de Hacienda es responsable de:

- La relación con los contribuyentes en su aspecto administrativo.
- La formación, mantenimiento y custodia de la información con trascendencia tributaria.
- Gestión de los sistemas administrativos.

Para el cumplimiento de estos cometidos dispone de la Sección llamada «Control Interno y Gestión de Sistemas» de la que depende a su vez el Negociado de «Control de procesos» y de la Sección de «Relaciones con los contribuyen-

tes» de la que dependen los Negociados de «Atención al contribuyente», de «Identificación fiscal» y de «Censos y Requerimientos».

B) Por otra parte el Servicio de Tributos tiene las siguientes responsabilidades:

- La Dirección técnica de la gestión, liquidación y revisión de los tributos.
- La formación y propuesta de los criterios a aplicar en la comprobación, investigación y liquidación de los tributos.
- La práctica de las liquidaciones de los impuestos y la tramitación de los recursos inter-impuestos.

– La tramitación de actas de inspección y resoluciones del Órgano de Informe y Resolución en materia tributaria.

Específicamente para el IVA, cuenta con una Sección.

C) Por último, el Servicio de Inspección Tributaria, que también depende de la Dirección General de Hacienda, es responsable de:

– La propuesta y ejecución de los planes de Inspección Tributaria.

– La obtención y recopilación de toda clase de información con trascendencia tributaria, no resultante de la actividad del resto de los Servicios.

II.2.- PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN.

Describimos a continuación brevemente los procedimientos que se siguen a partir de la recepción de las declaraciones del Impuesto.

La presentación de las liquidaciones-declaraciones del IVA se realiza a través de cualquier oficina de Hacienda o por correo, y su recepción se centraliza en el Negociado de «Atención al Contribuyente».

Posteriormente pasan al Negociado de «Control de Procesos» donde se numeran correlativamente para su posterior envío a la empresa pública Tracasa (Trabajos Catastrales, S.A.).

En Tracasa se procede a una doble grabación de las declaraciones para asegurarse de su correcta transcripción, realizada por distintas personas y de acuerdo con una normativa de seguridad y confidencialidad sobre los datos que se manejan. Esta información se registra en una cinta magnética y se remite al Negociado de «Control de Procesos», junto con las declaraciones y un albarán donde se especifica el número de registros generados.

En el Negociado de «Control de Procesos», este albarán servirá para controlar la facturación de los servicios de Tracasa y para asegurarse que la Unidad de Informática procesará el mismo número de registros.

La cinta se remite a la Unidad de Informática, donde se procesa integrando la información en los ficheros de tributos.

El sistema informático se asegura de que no existan declaraciones duplicadas, de la coherencia entre el número de identificación fiscal y su titular censado y de la regularidad aritmética y coherencia interna de las declaraciones. Las rechazadas se revisan manualmente:

– En el caso de duplicidad o incoherencia de los datos en la Sección de IVA

– En el caso de titular erróneo en el Negociado de Censos y Requerimientos.

Posteriormente los datos se integran en un fichero intermedio, desde donde son tomados por la Contabilidad Auxiliar de Terceros (CAT), actualizando las cuentas a cobrar y aplicando los ingresos al Presupuesto.

Se recogen, además, en la CAT otros datos que se introducen manualmente como los procedentes de actas de Inspección, corrección de errores, etc.

III.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

De acuerdo con el trabajo realizado, que se comenta en los siguientes epígrafes del Informe, llegamos a las siguientes conclusiones:

– El sistema de control implantado, básicamente informático para el tratamiento de las declaraciones, se cumple de una manera razonable; no obstante, existen excepciones al procedimiento normal que generan información que se introduce en los ficheros de tributos y provienen de correcciones de errores, actas de Inspección, etc.

Esta variedad de información que se procesa reduce el grado de seguridad que aportan los controles establecidos en el procedimiento normal.

– El criterio de contabilización empleado se basa en el registro de declaraciones en el momento de su proceso en el sistema informático con independencia del periodo a que se refieran, por lo que normalmente no se recoge cada año completo.

Si bien las fechas de corte en la contabilización suelen ser homogéneos todos los años, este sistema dificulta la realización de un seguimiento adecuado de la eficacia de la actividad recaudadora del Impuesto en cada ejercicio. Según nos indican, este problema está solucionándose en la actualidad y en próximos ejercicios se recogerán años completos.

– Los errores no detectados en los controles informáticos de regularidad y coherencia interna de las declaraciones se introducen en los datos contables, debido a que la contabilización se realiza directamente a partir de las declaraciones.

Las declaraciones parciales contabilizadas no son analizadas previamente, ni se comparan de

forma generalizada con la declaración anual resumen del ejercicio que realizan los sujetos pasivos, por lo que dichos errores solo se pondrán de manifiesto más adelante en el momento del cobro o inspección, lo que da lugar a ajustes en los datos contables.

– No se realizan análisis relacionando la capacidad recaudatoria del Impuesto y lo efectivamente recaudado. Diversos estudios de ámbito estatal llegan a la conclusión de que el nivel de fraude en el Estado es de un 30 por ciento, pero existen otros que lo sitúan en un porcentaje más elevado.

En opinión de los responsables de la gestión del Impuesto, el nivel de fraude en Navarra puede situarse en un porcentaje parecido al del Estado, por lo que aplicando dichos porcentajes a la recaudación total del ejercicio 1992 -54.300 millones- las cantidades estimadas de fraude son importantes.

Además, en general, todo fraude en el IVA conlleva un fraude en el Impuesto sobre la renta o sociedades cuyos tipos impositivos son más elevados, con lo que la estimación llega a cifras superiores.

En nuestra opinión, no se presta toda la atención necesaria al mantenimiento de un censo completo, a la revisión de las declaraciones positivas, y al desarrollo de unos planes de Inspección más amplios, cuestiones que competen a tres Servicios distintos del Departamento de Hacienda.

De acuerdo con las conclusiones comentadas, a lo largo del Informe se efectúan una serie de recomendaciones que recogemos en este apartado resumen:

** Recomendamos se efectúe un mayor esfuerzo en comparar las declaraciones mensuales o trimestrales con las declaraciones anuales, al objeto de detectar posibles errores y subsanarlos en el ejercicio.*

** Recomendamos se siga en la línea de solucionar los problemas de corte de operaciones para que cada ejercicio recoja los devengos por IVA que le corresponden, de manera que permitan comparaciones homogéneas, analizando la evolución de la recaudación anual y efectuando*

los análisis necesarios del grado de cumplimiento de la actividad recaudatoria del impuesto.

** Recomendamos se preste una atención especial al establecimiento de un censo completo del Impuesto como dato básico para su adecuada gestión y control, efectuando los cruces necesarios con información interna de Hacienda y con cualquier otro organismo que pueda aportar información para completar el censo de contribuyentes.*

** Recomendamos se analice la conveniencia de mantener un censo único para toda la Comunidad, de manera que los organismos públicos puedan obtener la información necesaria para el desarrollo de su actividad.*

** Recomendamos se impulse el desarrollo del sistema de módulos que ofrece una mayor garantía del cumplimiento del impuesto, analizando los casos concretos en los que con la aplicación de este sistema un particular puede resultar perjudicado, adaptando dichos módulos a las circunstancias no contempladas en la normativa.*

** Recomendamos la elaboración de un plan especial de acción contra el fraude del Impuesto sobre el Valor Añadido, mediante la contratación del número de personas que sea necesario, que incida en los siguientes aspectos:*

- desarrollo de un censo completo y requerimiento a los no declarantes,*

- revisión exhaustiva de las declaraciones positivas,*

- ampliación de los planes de Inspección.*

** Recomendamos se analice la estructura organizativa y dependencia orgánica de las personas incluidas en el Plan, de manera que se asegure la necesaria colaboración y coordinación de los tres servicios directamente implicados: Gestión de Tributos, Gestión de Hacienda e Inspección, además del Servicio de Contabilidad.*

La importancia económica del fraude estimado justifica la realización de los esfuerzos que sean necesarios en este sentido, ya que además de estar garantizada su rentabilidad en términos económicos, su necesidad se sustenta en la garantía del principio de justicia y equidad en el reparto de las cargas fiscales.

IV.- ANÁLISIS Y VERIFICACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN Y CONTABILIDAD.

IV.1.- CUMPLIMIENTO DEL SISTEMA

Para comprobar que el sistema de gestión de las declaraciones se cumple, hemos tomado como muestra las declaraciones nºs 8.001 a 8.025, siguiendo todos los pasos y controles que el sistema tiene establecido desde la presentación de las mismas hasta su contabilización.

Además hemos efectuado un trabajo similar con las declaraciones presentadas en ventanilla los días 26 de diciembre de 1991, 26 de enero de 1992, 26 de diciembre de 1992 y 12 de enero de 1993.

Del análisis realizado llegamos a la conclusión de que los procedimientos descritos y los controles establecidos para la gestión de las declaraciones, se cumplen de una manera razonable.

No obstante, hemos constatado la existencia de numerosas excepciones al procedimiento general, que provienen de entradas al sistema distintas a las declaraciones, como pueden ser: actas de Inspección, anulaciones en casos de duplicidad, corrección de errores, etc.

Esta variedad de procedimientos dificulta un análisis global del cumplimiento del sistema y disminuye el grado de seguridad de los controles implantados.

Como ya hemos comentado en el apartado I del Informe, tenemos la intención de efectuar un análisis detallado de los controles informáticos establecidos en un futuro informe, recabando para ello el apoyo técnico necesario.

IV.2.- ADECUADA CONTABILIZACIÓN.

Nuestro objetivo es comprobar que todas las declaraciones presentadas en el año 1992 se han contabilizado en el ejercicio, reflejándose adecuadamente tanto en la contabilidad presupuestaria como en la contabilidad general.

Para cercionarnos de este hecho, hemos procedido a cuadrar los importes correspondientes a todas las declaraciones procesadas en el ejercicio con la Contabilidad Auxiliar de Terceros (CAT) y con las cantidades registradas como ingresos en el Presupuesto.

Del trabajo realizado, llegamos a la conclusión de que todas las declaraciones procesadas en el ejercicio han sido registradas como ingresos por IVA y concuerdan con las cantidades reflejadas en la contabilidad auxiliar.

No obstante, hay que efectuar la precisión de que la contabilización se realiza en el momento del proceso de las declaraciones; es decir, el criterio no es el devengo sino que aquélla se realiza en el momento en que se procesan, con independencia del periodo impositivo al que se refieran, por lo que las cantidades registradas en 1992 no tienen porqué coincidir con el devengo del IVA del ejercicio.

Por otra parte, la contabilización se realiza, como veíamos, a partir de las declaraciones de los sujetos pasivos, por lo que cualquier error que contengan las declaraciones no detectado a través de los controles de regularidad del sistema informático, se introducen en los datos contables.

Si bien el sistema controla la mayor parte de los errores, estos se corrigen más adelante en el momento de su revisión, lo que da lugar a ajustes de los datos previamente contabilizados, como deudores en el Balance de la Hacienda Foral.

De hecho y dentro del análisis de las cuentas a cobrar del balance de la Hacienda foral, en el contexto del trabajo de las Cuentas Generales de 1992 se están detectando errores importantes de las cifras contabilizadas en concepto de IVA.

En la Ley del Impuesto se contempla la obligación de presentar una declaración anual por los sujetos pasivos del Impuesto, resumen del ejercicio.

Esta declaración anual no se utiliza como elemento de control o comprobación de la posible existencia de errores en las declaraciones parciales contabilizadas, de forma generalizada.

** Recomendamos se efectúe un mayor esfuerzo en comparar las declaraciones mensuales o trimestrales con las declaraciones anuales, al objeto de detectar posibles errores y subsanarlos en el ejercicio.*

** Recomendamos se estudien los cambios de procedimiento necesarios para que cada ejercicio recoja los devengos por IVA que le corresponden, de manera que permitan comparaciones homogéneas, analizando la evolución de la recaudación anual y efectuando los análisis necesarios del grado de cumplimiento de la actividad recaudatoria del impuesto.*

V.- EVOLUCIÓN DE LA DECLARACIÓN POR IVA (1986-1992)

La contabilización en concepto de IVA desde su implantación como nuevo impuesto ha sido la siguiente:

(En millones de pesetas)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
I.V.A. gestión directa	11.860	19.455	24.224	22.274	23.430	27.654	27.004
Ajuste de I.V.A.	-	-	-	-	21.526	22.520	27.340
I.V.A. Gestión directa s/1986	100	164	204	188	197	233	228

Deflactado según el I.P.C.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
I.V.A. Gestión directa	11.860	18.560	21.632	18.198	17.338	18.528	16.175
Ajuste de I.V.A.	-	-	-	-	21.526	21.281	24.277
I.V.A. Gestión directa s/1986	100	157	183	154	147	157	137
I.V.A. total s/1990					100	102	104

El IVA Gestión directa recoge el importe correspondiente a las declaraciones procesadas en cada ejercicio.

El Ajuste de IVA proviene del Convenio con el Estado, mediante el cual y aplicando una fórmula pactada intenta compensar a Navarra por las importaciones que no están sujetas a la Hacienda Foral. En definitiva, se trata de ajustar la recaudación de las distintas administraciones, a la correspondiente al consumo efectuado por los residentes en su territorio.

A partir de 1993, las compras realizadas a los países de la Comunidad Europea dejan de tener la consideración de importaciones y la recaudación se realizará en cada comunidad, por lo que debe aumentar el IVA Gestión directa, disminuyendo por lo tanto el Ajuste compensatorio del Estado.

La problemática del sistema de contabilización, que comentamos en el apartado IV.2 del Informe y la inexistencia de estudios acerca de la evolución de la recaudación en cada ejercicio, impide realizar un seguimiento adecuado de la actividad recaudatoria del impuesto.

No obstante, sí podemos apreciar, en el cuadro de evolución del IVA Gestión directa deflactado según el IPC, que durante los años 1989, 1990 y 1991 la recaudación no responde al fuerte incremento de la actividad económica que se produjo en esos ejercicios.

El ajuste de IVA se imputa en los ejercicios 1990, 1991 y 1992, años en los que rige el Convenio con el Estado. Con anterioridad, en los ejercicios 1986-1989, Navarra recibía dinero del Estado en concepto de «compensación de Impuestos Indirectos» cuyos importes se deducían del cupo que Navarra pagaba al Estado, por lo que no aparecen registrados como IVA. Este

hecho complica la posibilidad de efectuar un análisis de la recaudación global de 1986 a 1992.

** Recomendamos se preste una mayor atención a la evolución de la recaudación, mediante los cambios necesarios en los criterios contables que permitan comparar cantidades anuales devengadas del impuesto y poder así efectuar un seguimiento y análisis de la actividad recaudatoria.*

No hemos podido desglosar la cifra devengada en 1992 en las diversas actividades sujetas al impuesto debido a que con frecuencia los sujetos pasivos cotizan por varias actividades conjuntamente, aplicándose el devengo total a la actividad principal. Este hecho desvirtúa un análisis de la procedencia del impuesto por actividades.

No obstante, analizados los devengos de las cien empresas que más cotizan por IVA en Navarra, vemos que representan el 70 por ciento del total del año 1992.

Sin embargo, la recaudación procedente de estas empresas, prácticamente se compensa con las devoluciones que es necesario efectuar a otro conjunto de las cien empresas exportadoras de mayor volumen de operaciones.

En conclusión, la práctica totalidad del impuesto recaudado en Navarra, y teniendo en cuenta la afirmación anterior, procede de las pequeñas empresas, actividades comerciales y profesionales.

VI.- ANÁLISIS DE LOS CONTROLES ESTABLECIDOS SOBRE LA ACTIVIDAD RECAUDATORIA DEL IMPUESTO.

VI.1. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE DECLARAR.

Una primera cuestión de particular relevancia es tener una razonable seguridad de que todos

los sujetos pasivos con obligación de declarar efectivamente declaran.

La existencia de un censo de contribuyentes por IVA que recogiera todos los sujetos pasivos del impuesto aportaría ese grado de seguridad mencionado.

La formación, mantenimiento y custodia de los censos, en general, es responsabilidad del Servicio de Gestión de Hacienda como veíamos en el apartado II.1. de «Organización».

El censo del IVA se sustenta básicamente en la base de datos de licencia fiscal que se actualiza continuamente a través de la información que suministran los ayuntamientos, completado con los censos de arrendadores, comisionistas y agricultores.

El censo a 31 de diciembre de 1992 recoge el siguiente número de sujetos pasivos:

Sistema IVA	Altas
General	30.988
Simplificado	11.124
Minorista con recargo	7.047 (1)
Agricultores	32.330
Agencias de Viaje	31
Bienes usados, antigüedades	312
Exportadores	247
Total	82.079

(1) No están obligados a presentar declaración.

Este censo, basado fundamentalmente en los registros de licencia fiscal, depende en cuanto a su actualización de la información suministrada por los ayuntamientos. Su calidad, por tanto, depende en gran manera del control que aquellos ejerzan sobre las actividades sujetas, control que no es suficientemente estricto en determinados casos lo que queda de manifiesto por el hecho de que durante 1992 hubo que dar de alta a 2.000 contribuyentes que presentaron declaraciones sin que constaran en el censo.

En nuestra opinión, es necesario completar y actualizar el censo con información procedente de terceros, que puede considerarse como indicio de que se está desarrollando una actividad susceptible de estar sujeta al impuesto, como puede ser el consumo de agua, electricidad y gas así como de la Seguridad Social.

El Servicio de Gestión de Hacienda es consciente de esta necesidad y de hecho ya se están haciendo gestiones con la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona para obtener información sobre consumos.

Con la Seguridad Social se han realizado contactos pero existen grandes reticencias a aportar información que consideran privada, esperando a una futura ley que regule esta materia y clarifique qué información puede considerarse secreta.

** Recomendamos se preste una atención especial al establecimiento de un censo completo sobre el impuesto, como dato básico para su adecuada gestión y control, ampliando los contactos con el resto de las Mancomunidades de Aguas, con Fuerzas Eléctricas de Navarra, Gas Navarra y las entidades gestoras de la Seguridad Social, además de con cualquier otro organismo que pueda aportar información para completar el censo de contribuyentes.*

A través del sistema informático y mediante el cruce entre las declaraciones recibidas y procesadas con el censo de contribuyentes con actividad, se detecta aquellas personas que en principio tienen obligación de declarar según los datos censales y sin embargo no han realizado la declaración correspondiente.

Efectuada esta comprobación, el sistema detecta 5.307 personas físicas o jurídicas que, estando censadas, no han presentado declaración en el ejercicio 1992.

Los gestores nos argumentan que con los medios de que dispone el Servicio de Gestión de Hacienda y en concreto el Negociado de Censos y requerimientos (un jefe, un perito y cinco auxiliares de codificación) no es posible efectuar requerimientos a este número de personas de forma masiva y se efectúan paulatinamente por tramos a través de la empresa pública Gedesa.

Hasta el mes de octubre de 1993 se han efectuado requerimientos a 570 personas censadas hasta 1992 sin declaración en dicho ejercicio y según nos indican prevén llegar a 2.500 personas hasta finales de 1993.

En nuestra opinión se hace necesario un esfuerzo adicional en el mantenimiento de un censo completo, así como en requerir a todas aquellas personas que, constando en el mismo, no han presentado declaración, recomendación ésta que efectuamos de forma conjunta con otras acciones en el apartado VII del Informe.

Por otra parte, en Navarra existen en la actualidad un importante número de censos, que mantienen los ayuntamientos, el Gobierno de Navarra, las mancomunidades, empresas públicas, etc. Incluso dentro del propio Gobierno existen diversos censos en distintos departamentos.

Esta variedad de censos implica un esfuerzo humano y técnico en su mantenimiento poco acorde con un criterio de eficacia y eficiencia.

** Recomendamos se analice la conveniencia de mantener un censo único para toda la comunidad, de manera que los organismos públicos puedan obtener la información necesaria para el desarrollo de su actividad.*

VI.2. REVISIÓN DE LAS DECLARACIONES RECIBIDAS.

La revisión técnica de las declaraciones recibidas es competencia del Servicio de Gestión Tributaria que tiene una Sección específica para el IVA.

Esta Sección de IVA dispone de 1 Técnico de Hacienda, 9 Gestores de Hacienda y 1 Oficial y 1 Auxiliar Administrativo.

Según el responsable de la Sección, la entrada en vigor de la nueva ley del IVA ha provocado una avalancha de consultas y expedientes; además, toda la materia referente a los intercambios intercomunitarios, antes gestionada por el Estado, ha pasado a ser gestionada por Navarra.

Estos hechos, como más significativos, provocan la necesidad de resolver del orden de 400 a 500 expedientes mensuales que ocupan sustancialmente los medios humanos de que dispone la Sección.

Dentro de la Sección se ha prestado particular importancia a las declaraciones con importes a devolver, cuyo número en 1992 asciende a 1.301 y suponen 6.590 millones de ptas.

Además, se prevé para los próximos años un aumento importante de las mismas, debido, fundamentalmente, al establecimiento del tipo super-reducido (3 por ciento); así, sectores con numerosos contribuyentes (agricultores, ganaderos, empresas de alimentación, etc.), soportan tipos de IVA superiores a los que repercuten, provocando una tendencia continuada de saldos negativos en el impuesto.

Según un informe sobre «La campaña de las devoluciones anuales del Impuesto sobre el Valor Añadido 1992», de la Sección de IVA:

«para la revisión de las devoluciones del año 1992 se ha contratado siete diplomados universitarios durante seis meses. Como se verá con los datos que se aportan más adelante, su labor ha resultado de gran valor, tanto recaudatorio como para la gestión eficaz del Impuesto. Sin duda, en términos de rentabilidad, los costes de personal y materiales de la gestión de las devoluciones han sido muy inferiores a los resultados econó-

micos de dicha gestión, y a estos habrá que sumar los resultados, difícilmente evaluables, de la función correctora y disuasoria».

Los datos de la campaña de devolución del Impuesto sobre el Valor Añadido 1992 son los siguientes:

– Número de declaraciones revisadas:	1.301
Revisadas con petición de documentos:	496
Revisadas sin petición de documentos:	805
Número de devoluciones denegadas:	521
Número de devoluciones efectivas:	780

Millones de ptas.

Importe total solicitado:	6.590
Importe devuelto:	5.775
Importe a compensar:	676
Diferencia: (1)	140
Cantidad positiva: (2)	79
Resultado de la campaña (3):	219

(1) La diferencia resulta de restar del importe solicitado, el importe devuelto más la cantidad admitida a compensar. Refleja el importe que ha supuesto la corrección de los saldos solicitados mediante las comprobaciones efectuadas.

(2) Resultado de aquellas comprobaciones que han supuesto un cambio de saldo negativo a saldo positivo en los contribuyentes.

(3) Resultado final recaudatorio de la campaña de declaración del Impuesto sobre el Valor Añadido del año 1992.

El resto de las declaraciones, las normales con cantidad positiva para la Hacienda Foral, son objeto de una revisión puramente aritmética o de coherencia interna de las cifras. El Servicio de Gestión de Tributos a través de la Sección de IVA envía un listado con las declaraciones aparentemente incorrectas o incoherentes al Servicio de Inspección Tributaria.

En nuestra opinión se hace necesario un esfuerzo adicional en la revisión de las declaraciones positivas, recomendación ésta que efectuamos de forma conjunta en el apartado VII del Informe.

No existe un control estadístico del número de declaraciones enviadas al Servicio de Inspección, por lo que no hemos podido determinar el número de declaraciones remitidas en el ejercicio 1992.

VI.3. LA INSPECCIÓN DEL IMPUESTO.

El Servicio de Inspección Tributaria responsable de la propuesta y ejecución de los planes de Inspección Tributaria de todos los impuestos en general, basa su actuación en materia de IVA en tres ámbitos distintos.

– Actuaciones a través de las declaraciones remitidas por la Sección de Tributos con datos incorrectos o incoherentes.

– Actuaciones de oficio de la inspección, conforme al plan de Inspección aplicado para cada ejercicio donde el sujeto pasivo es objeto de inspección en la totalidad de sus obligaciones tributarias.

– Actuaciones específicas. En concreto, en 1994, va a realizarse un programa específico de control del IVA a través de una muestra.

De acuerdo con los medios humanos disponibles, 13 Gestores y 15 Inspectores, las actuaciones en los tres ámbitos comentados no pueden ser realizados de forma exhaustiva, sino que se realizan de acuerdo con una preselección que asegure la máxima rentabilidad de la actuación inspectora.

En las actuaciones de la inspección realizadas durante el ejercicio 1992 se incidió especialmente en los activos financieros que repercuten en el IRPF y el resultado fue el siguiente:

	Millones ptas.
Impuesto s/ la Renta Pers. Fís.	1.864
Retenciones a cuenta (trabajo)	668
Retenciones a cuenta (capital)	3
Impuesto sobre el Patrimonio	5
Impuesto sobre Sociedades	959
Impuesto sobre el Valor Añadido	661
Impuesto s/ Trans. Patrimoniales	2
Impuesto s/ Actos Jur. Docum.	2
Suma total	4.164

En nuestra opinión y dada la situación actual del Impuesto que nos ocupa, será necesario efectuar un esfuerzo adicional en su inspección, recomendación ésta que efectuamos de forma conjunta en el apartado VII del Informe.

VII.- ESTIMACIÓN DEL FRAUDE Y RECOMENDACIONES.

De acuerdo con diversos estudios realizados, de ámbito estatal, se llega a la conclusión de que el fraude por IVA en el Estado puede estimarse en un 30 por ciento, aunque existen trabajos que lo sitúan por encima de este porcentaje.

No tenemos conocimiento de que este tipo de trabajos o estudios hayan sido realizados en el ámbito de nuestra Comunidad; no obstante, según las conversaciones mantenidas con las distintas personas responsables de los Servicios de Gestión de Hacienda, de Tributos e Inspección, puede asumirse que el nivel de fraude en Navarra se sitúa en una banda similar a la apreciada en el Estado.

Si la recaudación de este impuesto en Navarra (añadiendo el ajuste de IVA) supone 54.000 millones, la aplicación de los porcentajes estimados de fraude nos lleva a unas cantidades importantes.

Hay que tener en cuenta, además, que todo fraude en el IVA conlleva un fraude en el Impuesto de las Personas Físicas o Sociedades, cuyos tipos impositivos son superiores, lo que nos llevaría a unas cifras estimadas alarmantes.

La importancia económica de este problema justifica una serie de medidas de carácter más o menos extraordinario para intentar paliar sus efectos, que comentamos a continuación.

VII.1. SISTEMA DE TRIBUTACIÓN POR MÓDULOS.

La implantación del sistema de tributación mediante módulos ofrece mayores garantías para la administración en la actividad recaudatoria del impuesto.

Al 31 de diciembre de 1992, en Navarra existen una serie de actividades acogidas a este sistema, que relacionamos a continuación, mostrando el número de personas físicas o jurídicas censadas, el número de ellos que han renunciado al sistema, el porcentaje que suponen estas renunciaciones en cada actividad y el porcentaje no cumple con la obligación de presentar declaración.

Actividad	Censo	Renuncia	% Renuncia	% Incumplimiento
Fabricación de pan	123	22	17,88	17
Fabricación de pastelería	79	23	29,11	17
Elaboración de masas y patatas	16	2	12,5	37
Elaboración de productos de charcutería	517	44	8,51	78
Restaurantes de dos tenedores	167	62	37,12	23
Restaurantes de un tenedor	124	33	26,61	24
Cafeterías	59	18	30,50	25
Cafés y bares categoría especial	373	115	30,83	35
Otros cafés y bares	1.281	241	18,81	22
Hoteles y moteles dos y una estrella	15	4	26,66	37
Hostales y pensiones	58	11	18,96	23
Fondas y casas de huéspedes	164	80	48,78	26
Reparación de vehículos	538	233	43,30	13
Transportes colectivos de viajeros	33	8	24,40	24
Transporte por autotaxis	389	62	15,93	17
Transporte de mercancías por carretera	3.494	402	11,50	36
Peluquerías de señora y caballero	720	291	40,41	12
Comercio menor de frutas y verduras	156	14	8,97	(1)
Comercio menor de carne de despojos	139	19	13,66	
Comercio menor de productos lácteos	145	15	10,34	
Comercio menor de pescados	243	35	1,40	
Comercio menor de productos alimenticios	865	107	12,36	
Autoservicio	80	16	0,20	
Comercio menor de pan y bollería	66	9	13,63	
Comercio menor de pastelería	259	34	13,12	
Comercio menor de prendas de confección	528	98	18,56	
Comercio menor de mercería	270	47	17,40	
Comercio menor de calzado	233	46	19,74	
Total	11.134	2.091	18,78	

(1) Recargo de Equivalencia

Como vemos existen un total de 11.134 personas censadas en esas actividades; si bien, recordamos que el censo no ofrece garantías de ser completo.

El porcentaje medio de renunciaciones asciende al 19 por ciento, existiendo actividades en las que es particularmente alto como el caso de fondas y casas de huéspedes (49 por ciento), reparación de vehículos (43 por ciento) y peluquerías (40 por ciento).

Por otra parte, en las personas censadas en módulos, existen unos altos porcentajes de incumplimiento de la obligación de declarar como puede apreciarse en el cuadro, si bien, en el caso de «Elaboración de productos de charcutería», el porcentaje de incumplimiento, 78%, no refleja la realidad, ya que no todos los sujetos pasivos están obligados a declarar.

Recomendamos se realice un esfuerzo adicional en la implantación rápida de este sistema de módulos que ofrece una mayor garantía del

cumplimiento del impuesto, analizando los casos concretos en los que con la aplicación de este sistema un particular puede resultar perjudicado adaptando dichos módulos a las circunstancias no contempladas en la normativa.

VII.2. PLAN ESPECIAL DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE.

Como hemos visto a lo largo del informe, y debido básicamente a la limitación de medios humanos, no se está haciendo todo el esfuerzo necesario en las tres facetas analizadas y que competen a tres servicios distintos:

– Servicio de Gestión de Hacienda en cuanto al desarrollo de un censo completo y requerimiento a los no declarantes.

– Servicio de Tributos en cuanto a la revisión de las declaraciones positivas.

– Servicio de Inspección en cuanto a la programación de unos planes de Inspección más amplios.

El desarrollo de un plan global de actuación sobre este impuesto que incidiera en los tres aspectos comentados, resultaría altamente rentable para la Administración, en línea con la rentabilidad argumentada por la Sección de IVA en cuanto a la revisión de las declaraciones con derecho a devolución.

El hecho de que la responsabilidad compete a diferentes servicios, hace necesario incrementar su nivel de colaboración y coordinación.

Recomendamos la elaboración de un plan especial de acción contra el fraude del Impuesto sobre el Valor Añadido, mediante la contratación del número de personas que sea necesario, que incida en los aspectos comentados:

- desarrollo de un censo completo y requerimiento a los no declarantes
- revisión exhaustiva de las declaraciones positivas

- ampliación de los planes de Inspección.

Recomendamos se analice la estructura organizativa y dependencia orgánica de las personas incluidas en el Plan, de manera que se asegure la necesaria colaboración y coordinación de los tres servicios directamente implicados: Gestión de Tributos, Gestión de Hacienda e Inspección, además del Servicio de Contabilidad.

La importancia económica del fraude estimado justifica la realización de los esfuerzos que sean necesarios en este sentido, ya que además de estar garantizada su rentabilidad en términos económicos, su necesidad se sustenta en la garantía del principio de justicia y equidad en el reparto de las cargas fiscales.

Pamplona, 21 de diciembre de 1993

El Presidente: Francisco Javier Tuñón San Martín



BOLETIN OFICIAL DEL PARLAMENTO
DE NAVARRA

BOLETIN DE SUSCRIPCION

Nombre

Dirección

Teléfono *Ciudad*

D. P. *Provincia*

Forma de pago:

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

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