



BOLETIN OFICIAL  
DEL  
**PARLAMENTO DE NAVARRA**

---

IV Legislatura

Pamplona, 5 de septiembre de 1996

NUM. 48

---

**S U M A R I O**

SERIE G:

**Comunicaciones, Convocatorias y Avisos:**

- Informe de fiscalización sobre las subvenciones concedidas por el Gobierno de Navarra a la fundación “Fundescop”, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 2).
- Informe sobre la legalidad del complemento de equiparación de los Cuerpos Docentes Universitarios y del ajuste llevado a cabo por la Universidad Pública de Navarra de la partida 121.05 de sus Presupuestos para 1995 y anteriores, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 24).

---

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

---

## **Informe de fiscalización sobre las subvenciones concedidas por el Gobierno de Navarra a la fundación “Fundescoop”, emitido por la Cámara de Comptos**

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 21 de mayo de 1996, acordó ordenar la publicación del informe emitido por la Cámara de Comptos sobre las subvenciones concedidas por el Gobierno de Navarra a la fundación “Fundescoop”.

Pamplona, 22 de mayo de 1996

La Presidenta: M<sup>a</sup> Dolores Eguren Apesteguía

### **Informe de fiscalización sobre las subvenciones concedidas por el Gobierno de Navarra a la fundación “Fundescoop”, emitido por la Cámara de Comptos**

#### **INDICE**

- I. Introducción (Pág. 2).
- II. Objetivo (Pág. 3).
- III. Alcance y limitaciones (Pág. 3).
- IV. Conclusiones (Pág. 5).

#### **Apéndices.**

- 1. Curso “Gerentes Promotores” (1989) (Pág. 7).
- 2. Curso “Marketing Internacional” (1990) (Pág. 9).
- 3. Curso “Formación de expertos en integración y desarrollo cooperativo” (1990) (Pág. 11).
- 4. Análisis cuantitativo de las subvenciones concedidas por el Gobierno de Navarra a la entidad Fundescoop entre 1988 y 1995 (Pág. 13).
- 5. Análisis global del reintegro de subvenciones por Fundescoop (Pág. 14).
- 6. Procedimiento administrativo aplicado por el Gobierno de Navarra para verificar la correcta Aplicación de subvenciones a cursos de formación (Pág. 15).

- 7. Curso “Organización y recursos humanos (enseñanza asistida por ordenador)”(1994) (Pág. 16).
- 8. Proyectos de cooperación internacional (1992-1995) (Pág. 17).
- 9. Red Transeuropea de Bancos de Datos Telemáticos (1994) (Pág. 20).

#### **Anexos**

- I. Alegaciones presentadas por el Ilmo. Sr. Consejero de Presidencia del Gobierno de Navarra (Pág. 22).
- II. Contestación de la Cámara de Comptos a las alegaciones presentadas por el Ilmo. Sr. Consejero de Presidencia del Gobierno de Navarra (Pág. 23).

#### **I. INTRODUCCION.**

La Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra en sesión celebrada el 11 de diciembre de 1995 acordó solicitar de la Cámara de Comptos la realización de una fiscalización sobre la adecuación al fin previsto de subvenciones concedidas por el Gobierno de Navarra a la entidad Fundescoop para impartir dos cursos de formación en 1990 y cuyo importe global ascendía a 14,8 millones. Los cursos subvencionados eran los siguientes:

- “Marketing Internacional”.
- “Formación de expertos en integración y desarrollo cooperativo”.

El 28 de diciembre de 1995, la Presidencia de la Cámara de Comptos mantuvo una reunión con la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra en la que, entre otras cuestiones, se decidió incluir en la anterior petición la concesión de una subvención de 3,4 millones para el curso de “Gerente Promotores” impartido en 1989, si bien posteriormente sólo se abonaron 2,8 millones.

Por otra parte, ante el significativo volumen de subvenciones concedidas por el Gobierno a la citada entidad entre 1988 y 1995 —un total de 71,6 millones, tal como se indica en el apéndice 4—, esta Cámara de Comptos consideró oportuno ampliar, y así lo comunicó al Parlamento de Navarra, el campo de su análisis con el fin de situar en el marco y contexto adecuado los expedientes objeto de la petición parlamentaria.

De acuerdo con el artículo 2.2. de la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos, corresponde a esta Institución la fiscalización de las subvenciones del sector público que beneficien al sector privado.

La entidad “Fundación para el desarrollo del cooperativismo y la economía social” (en adelante, Fundescoop) es una fundación cultural privada de financiación, servicio y promoción, sin ánimo de lucro, dotada de personalidad jurídica independiente y de capacidad de obrar.

Su objeto es “el fomento, promoción y apoyo de la Economía Social en cualquiera de sus manifestaciones mediante la realización de cuantas actividades tiendan a divulgar y extender la cultura de la Economía Social, así como prestando asistencia, formación y técnica en relación con los ámbitos y colectivos” tales como cooperativas, sociedades anónimas laborales, autoempleo y trabajo autónomo, colectivos laboralmente desfavorecidos, cooperación internacional y desarrollo rural. Para el cumplimiento de sus fines se regirá por sus propios Estatutos, por los acuerdos de sus órganos de gobierno y por las disposiciones legales que le resulten de aplicación.

## II. OBJETIVO.

De acuerdo con la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos se ha incluido, a petición de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, en su Programa de Actuación correspondiente al ejercicio de 1996 la fiscalización de las subvenciones concedidas por el Gobierno de Navarra a la entidad Fundescoop.

El trabajo realizado, teniendo en cuenta la petición efectuada, pretende verificar los siguientes objetivos:

1º. Si las subvenciones se concedieron por el Gobierno de Navarra de acuerdo con la normativa reguladora de ese tipo de ayudas.

2º. Si Fundescoop, como entidad beneficiaria, aplicó las subvenciones públicas recibidas a la finalidad específica de concesión tanto en naturaleza como en importe y volumen.

3º. Si se justificó por la citada entidad adecuadamente su materialización o aplicación.

4º. Si los sistemas de control interno del Gobierno funcionaron correctamente en aras a verificar la correcta aplicación de las subvenciones.

## III. ALCANCE Y LIMITACIONES.

### III.1. ALCANCE.

Teniendo en cuenta la petición, el trabajo se ha centrado en verificar la idoneidad en la aplicación de las subvenciones concedidas.

En concreto, se han analizado las siguientes acciones, con indicación del departamento (1) del Gobierno de Navarra responsable de su tramitación y concesión:

#### a) Cursos incluidos en la petición parlamentaria:

Departamento de Presidencia:

- Gerentes Promotores (1989).
- Marketing Internacional (1990).
- Formación de expertos en integración y desarrollo cooperativo (1990).

#### b) Otras acciones y proyectos revisados a iniciativa de esta Cámara:

Departamento de Presidencia:

- Curso de Organización y Recursos Humanos (Enseñanza asistida por ordenador) (1994).
- Red Transeuropea de Bancos de Datos Telemáticos (1994).

Departamento de Bienestar Social.

- Desarrollo del cooperativismo en comunidades rurales y pesqueras (Brasil) (1992). (Subvención denegada).
- Desarrollo del cooperativismo en comunidades rurales y pesqueras (cursos de formación sobre cooperativismo) de Trairi (Brasil) (1993).
- COFYDES. Cooperativa de fomento y desarrollo de Bata (Guinea Ecuatorial) (1993).
- Creación de escuela cooperativa en Confras (El Salvador) (1994). (Subvención suspendida).

(1) Denominación del departamento de acuerdo con la actual estructura departamental del Gobierno de Navarra.

- Creación de cooperativa agraria en Chaco (Paraguay) (1994). (Subvención suspendida).

- Creación de un centro de producción y difusión audiovisual formativo (Cuba) (1995). (Subvención denegada).

De acuerdo con nuestras informaciones y hasta la fecha de redacción de este Informe, las acciones anteriores han supuesto la concesión de 34 millones en subvenciones por el Gobierno de Navarra –que representa aproximadamente el 47 por ciento del total concedido– de los que efectivamente han sido abonados 27,6 millones.

Como metodología se han aplicado los procedimientos habitualmente utilizados por esta Cámara recogidos en su Guía de Auditoría y desarrollados dentro de las Normas y Principios de Auditoría del Sector Público aprobadas por la Comisión de Coordinación de los Organos de Control Externo del Estado español.

En concreto se ha solicitado documentación e información tanto al propio Gobierno –fundamentalmente, los distintos expedientes administrativos– como a la entidad Fundescoop –aplicación de las subvenciones citadas, relación de profesorado y alumnos y soporte contable relativos a los cursos de 1989 y 1990–.

Respecto de la petición a Fundescoop, conviene señalar que el 26 de enero de 1996 esta Cámara le remitió una notificación relativa al inicio de nuestra actuación fiscalizadora que dicha entidad “rehusó” –según la terminología del servicio de Correos– el día 29 de enero; el 30 de enero de 1996, la citada fundación procedió a reintegrar al Gobierno de Navarra el importe de unas subvenciones; por último, el 31 de enero, el Director–Delegado de la citada fundación en Navarra se personó a retirar el anterior escrito en las oficinas de esta Cámara.

Se ha circularizado tanto al profesorado como a los alumnos matriculados en los correspondientes cursos solicitándoles información sobre su participación en los mismos.

Por otra parte, el Gobierno de Navarra –a través del Departamento de Presidencia– inició, a finales de diciembre de 1995, una investigación sobre las subvenciones concedidas a la citada Fundación correspondientes a los cursos de 1989 y 1990. Al objeto de evitar duplicidades innecesarias y con el fin de economizar recursos, ambas Administraciones han trabajado de manera coordinada fundamentalmente en los procesos de circularización y en el intercambio de documentación.

El informe se estructura en cuatro apartados que reflejan tanto los objetivos como las conclusiones generales obtenidas del trabajo realizado.

Estos apartados se complementan con 9 apéndices. En los tres primeros se describe y analiza cada uno de los cursos incluidos en la solicitud parlamentaria. El cuarto y quinto contienen el análisis cuantitativo de las subvenciones concedidas a la fundación y de los importes reintegrados por la misma. El resto de apéndices se refieren a las acciones y proyectos revisados por iniciativa de esta Cámara.

### III.2. LIMITACIONES.

Las limitaciones que han afectado al trabajo proceden de:

a) La antigüedad de los expedientes administrativos, fundamentalmente los de 1989 y 1990, no garantiza que estén completos. Igualmente destacamos que una parte significativa de los gastos se justifican exclusivamente mediante certificación de la entidad beneficiaria.

b) Los términos genéricos en que están redactados algunos de los requisitos de la normativa de concesión de ayudas así como la indefinición sobre la aplicación de determinados mecanismos de control. En otros supuestos, no consta la normativa reguladora que se aplica.

c) Las peticiones y circularizaciones no siempre han obtenido la correspondiente respuesta o ésta ha sido incompleta. Así destacamos:

- No han contestado la totalidad de alumnos ni de profesores circularizados, pudiéndose explicar en algunos supuestos por cambios en los domicilios y, en otros por el tiempo transcurrido.

- Para el curso “Gerente Promotores” (1989) no ha sido posible realizar este procedimiento al carecer de la lista de alumnos.

- La entidad Fundescoop no ha remitido información respecto al curso citado en el párrafo anterior, ni aporta una cuenta analítica o ficha resumen por cada uno de los cursos de 1990 comprensiva de la totalidad de sus gastos e ingresos.

d) En determinados proyectos, el expediente no está completo dado que está pendiente de tramitarse el pago total o parcial de la subvención.

e) La remisión por el Gobierno de Navarra a las instancias judiciales de los expedientes de subvención de 1989 y 1990, habiéndose iniciado las correspondientes actuaciones.

El trabajo de campo se ha realizado en el primer trimestre de 1996, por un equipo integrado por una técnica de auditoría y un auditor, contando además con la colaboración permanente de los servicios jurídicos, informáticos y administrativos de la Cámara de Comptos.

Queremos agradecer al personal del Gobierno de Navarra –Departamentos de Presidencia y de Bienestar Social–, de la entidad Fundescoop y al profesorado y alumnos de los distintos cursos la colaboración prestada en la realización del presente informe.

#### IV. CONCLUSIONES.

Las conclusiones del trabajo realizado, teniendo en cuenta el alcance y limitaciones de la fiscalización, se presentan agrupadas en los siguientes apartados:

- Cursos incluidos en la petición parlamentaria.
- Acciones y proyectos revisados a iniciativa de esta Cámara.
- Aspectos procedimentales del Gobierno de Navarra para la gestión de estas subvenciones.

##### IV.1. CONCLUSIONES DE LOS CURSOS INCLUIDOS EN LA PETICION PARLAMENTARIA.

**1ª.** Curso sobre “Gerente Promotores” (1989). Fundescoop percibió para financiar este curso una subvención de 2,8 millones, la cual se concedió, de acuerdo con el expediente, sin cumplimentar la totalidad de los requisitos señalados en su propia normativa reguladora.

En **nuestra opinión**, este curso no se llegó a impartir. Avalan esta afirmación los siguientes hechos:

- La entidad Fundescoop ha reintegrado la totalidad de la subvención percibida para este curso, informando además de la inexistencia en sus archivos de justificantes que “ofrezcan las suficientes garantías” para respaldar la acción formativa.
- No hay constancia de las fechas concretas de inicio y conclusión del curso.
- La inexistencia de una lista de alumnos.
- Los profesores que han contestado a la circularización afirman rotundamente que no han impartido enseñanza alguna para el citado curso.

No obstante la entidad presentó en 1991 una justificación que fue aceptada por la Administración y que permitió el abono de la subvención.

Justificación que no concuerda con lo manifestado por Fundescoop en 1996.

En definitiva, la subvención se concedió, por el Gobierno de Navarra, sin que la entidad observara todos los requisitos establecidos en la normativa reguladora, la documentación justificativa presentada inicialmente por Fundescoop no responde al gasto realizado, el curso subvencionado no se impartió y no consta en el expediente ninguna actuación administrativa de control e inspección por la Administración sobre el desarrollo del hipotético curso.

**2ª.** Cursos sobre “Marketing Internacional” y “Formación de expertos en integración y desarrollo cooperativo” (1990), incluidos en el Programa Operativo del Objetivo nº 2 del Fondo Social Europeo y con una subvención abonada de 7,4 millones cada uno, que se concedieron sin que figure normativa específica reguladora ni convocatoria previa de carácter general.

En **nuestra opinión** estos cursos no se han realizado de acuerdo con las condiciones establecidas en la Orden Foral de concesión. Confirman esta conclusión los siguientes aspectos:

- Los cursos se impartieron en 1991, cuando estaba previsto que lo fueran en 1990.
- No se ha justificado la totalidad de las horas teóricas previstas y no consta justificación alguna de las horas prácticas.
- Los justificantes aportados inicialmente no responden fiel ni temporalmente al gasto efectivamente realizado, si bien fueron aceptados por la Administración al adecuarse a los requisitos previstos en la concesión.
- Fundescoop demanda el abono final del 25 por ciento cuando, según la nueva justificación aportada, aún no se habían realizado las correspondientes acciones formativas.
- No hay constancia de que la entidad beneficiaria solicitase autorización del Gobierno de Navarra para modificar el contenido, plazos y desarrollo de los cursos.
- Se han reintegrado parcialmente las subvenciones concedidas –un total de 3 millones–, modificando simultáneamente parte de los justificantes presentados en su momento, fundamentalmente los correspondientes al profesorado.

En definitiva, las subvenciones se concedieron sin una regulación específica y los cursos si bien se imparten no responden, ni en su ámbito temporal ni en su extensión, a lo establecido en las Orde-

nes Forales de concesión. No consta ninguna actuación de control por parte de la Administración.

**3ª.** Una vez iniciada la actuación fiscalizadora de esta Cámara de Comptos –cuya notificación inicialmente fue “rehusada”, según terminología del Servicio de Correos, por Fundescoop– esta Fundación procede, el 30 de enero de 1996, a reintegrar al Gobierno de Navarra un importe de 5,8 millones de subvenciones no aplicadas a su finalidad relativas a los cursos anteriores, aunque en los correspondientes expedientes administrativos estaban plenamente justificadas. Este reintegro se acompaña, además de la modificación de los documentos justificativos, de los intereses legales más un incremento de dos puntos aplicados desde la percepción de las ayudas –que han supuesto un monto de 3 millones de pesetas–.

#### IV.2. CONCLUSIONES DE LAS ACCIONES Y PROYECTOS REVISADOS A INICIATIVA DE ESTA CAMARA DE COMPTOS.

**4ª.** Proyectos de cooperación internacional y demás acciones formativas analizadas. En general, se observa una evolución positiva en el procedimiento administrativo de concesión si bien se sigue detectando la ausencia de una aplicación sistemática y rigurosa de procedimientos administrativos que garanticen plenamente el correcto destino de las ayudas entregadas, especialmente las referidas a proyectos de cooperación internacional.

#### IV.3. CONCLUSIONES SOBRE ASPECTOS PROCEDIMENTALES PARA LA GESTION DE ESTE TIPO DE SUBVENCIONES.

**5ª.** En general estas subvenciones se han concedido de acuerdo con una normativa que no siempre ha regulado con la debida precisión tanto los principales requisitos a cumplimentar por sus beneficiarios como las actuaciones de control e inspección a observar por la Administración para garantizar el buen fin de la misma.

**6ª.** La entidad Fundescoop no cumple con el rigor exigible a todo receptor de recursos públicos con los requisitos justificativos que respalden una adecuada aplicación de las subvenciones recibidas.

**7ª.** Los procedimientos aplicados por el Gobierno de Navarra para verificar la correcta aplicación de las subvenciones revisadas no garantizan que tales acciones y proyectos se hayan ejecutado de acuerdo con las condiciones –tanto de calidad como de cantidad– previstas en la concesión e incluso no garantizan que efectivamente se hayan realizado. Hay que resaltar la inexistencia en los

expedientes administrativos de la pertinente autorización por parte de la Administración, cuando el beneficiario de la subvención modifica unilateralmente alguna de las características o condiciones previstas en la concesión de la ayuda.

**8ª.** El Gobierno de Navarra no realiza una evaluación posterior de los resultados operativos y de las repercusiones económico–sociales derivadas de la ejecución de las acciones subvencionadas.

En definitiva, y a modo de **valoración final** del trabajo realizado destacamos:

- La normativa reguladora de las anteriores subvenciones, tanto en sus aspectos de concesión como de materialización, no establece, en general, con el suficiente rigor y precisión los requisitos básicos para su acceso, valoración y justificación de las mismas.

- Los mecanismos de control de la Administración ejercidos tanto a priori como a posteriori no han funcionado adecuadamente, en parte debido a la ausencia de una normativa precisa de la actividad subvencional.

- La entidad Fundescoop, como perceptora de subvenciones públicas, presenta inicialmente una justificación que, en general, incumple los requisitos señalados para su concesión y abono. Especialmente significativas resultan las alteraciones y modificaciones posteriores –enero de 1996– de documentos justificativos que avalaban la aplicación de las subvenciones para cursos de formación concedidas y obtenidas en 1989 y 1990 y que ponen de manifiesto, por tanto, una irregular justificación de las mismas.

En consecuencia, esta Cámara de Comptos recomienda al Gobierno de Navarra:

*Que, en lo relacionado con las acciones formativas incluidas en la petición parlamentaria, se instruyan los expedientes administrativos que procedan al objeto de determinar el alcance exacto de las responsabilidades contables y disciplinarias en que se ha podido incurrir y, en su caso, depurar las infracciones administrativas presuntamente cometidas, con independencia de que se haya producido el reintegro total o parcial de la subvención. Asimismo, los hechos detectados en la fiscalización ponen de relieve la existencia de indicios de responsabilidad penal que, en su caso, deberán resolverse en las instancias correspondientes.*

*Que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se dote de un cuerpo normativo completo que garantice plenamente la aplicación de los principios de publicidad, concurrencia e igual-*

*dad de oportunidades en la concesión de subvenciones y que permita asegurarse tanto de su correcta aplicación como de extremar los mecanismos de control encaminados a la prevención, detección y represión de conductas fraudulentas. La gravedad de los hechos descritos justifica aún más la urgencia de esta recomendación, que por otra parte y de forma reiterada, se viene incluyendo en los informes de esta Cámara de Comptos desde 1991.*

*Que teniendo en cuenta el volumen significativo que representan los gastos por subvenciones dentro de los Presupuestos Generales de Navarra, su diversa naturaleza y destino y sus múltiples beneficiarios, demandan un análisis y, en su caso, revisión general de este tipo de gastos y el diseño de procedimientos internos que garanticen un adecuado uso de los mismos. En este sentido la Intervención General y en concreto la Sección de Auditoría deben de jugar un papel esencial.*

Pamplona, 16 de mayo de 1996

El Presidente: Francisco Javier Tuñón San Martín

## APENDICES.

APENDICE 1. CURSO SOBRE "GERENTES PROMOTORES" (1989).

### Objeto del curso.

"Lograr un grupo de personas con una amplia cualificación profesional en el conocimiento de la empresa y que consiga a la vez la puesta en marcha de nuevos proyectos empresariales, que puedan servir de motor en empresas con problemas de permanencia en el mercado laboral o bien que se motiven para constituir su propia cooperativa, estudiando su viabilidad y motivando a otras personas que se encuentren en situación de desempleo a incorporarse a la que hayan creado." De acuerdo con el programa presentado, el curso tenía una duración de 600 horas –400 teóricas y 200 prácticas– y un coste de 6.340.000 pesetas calculado para 10 alumnos.

### Normativa específica.

La concesión de esta ayuda está regulada por la Orden Foral de 5 de junio de 1989 del Consejero de Trabajo y Bienestar Social, que aprueba la convocatoria para la presentación de solicitudes de subvenciones en materia de cursos de formación de Capital Humano. Esta Orden señala los requisitos de la solicitud, la documentación a presentar, la ayuda máxima a conceder y el procedimiento para el abono de la misma. Además destacamos los siguientes aspectos:

- Las ayudas por todos los conceptos no podrán exceder de 24.000 pts/hora impartida, si bien no constan criterios objetivos para determinar su importe concreto.

- Al final del curso se presentará el balance financiero del curso de tal forma que se deduzca el déficit generado; en ningún caso se subvencionará por importe superior al mismo.

- En el supuesto de variación del proyecto subvencionado, será preceptiva la notificación al Departamento para su estudio y resolución.

### Expediente administrativo.

De acuerdo con la copia certificada del expediente remitido por el Departamento de Presidencia destacamos:

1º. El expediente no contiene la siguiente justificación y documentación requerida por la anterior Orden Foral:

- Número de participantes, a pesar de que se establecía que no podía ser inferior a quince; al respecto, indicar que sólo en el presupuesto presentado se hace referencia a esta cuestión aunque el número estimado es de 10. Tampoco consta información sobre los alumnos finalmente asistentes.

- Determinada información sobre la naturaleza y características de la entidad Fundescoop (escrituras, representantes legales...).

- El certificado de estar al corriente de sus obligaciones fiscales está remitido en febrero de 1991, es decir, aproximadamente año y medio después de la concesión de la subvención, cuando era requisito exigible en la solicitud.

- Dentro de la Memoria explicativa del curso, no consta el lugar y fecha de celebración, el colectivo a quién va dirigido, el número de plazas y las cuotas a abonar, en su caso, por los asistentes.

- No consta que la entidad presentase el informe final-balance comprensivo del total de gastos e ingresos provocados por la realización del curso.

- No consta notificación de variación del proyecto del curso.

En resumen, la entidad no cumplió con los requisitos exigidos para la concesión de la anterior ayuda.

2º. Concesión de la subvención. La Orden Foral de 19 de septiembre de 1989 concede una subvención de 1.951.320 pesetas a Fundescoop, una vez comprobado que "aporta toda la documentación" requerida por la de Orden Foral regu-

ladora. En el Informe anexo que acompaña a esta Orden de concesión no indica los baremos o criterios que han permitido calcular el importe de la misma teniendo en cuenta el total de gastos previstos por la fundación –6.340.000 pesetas–.

Posteriormente, la Orden Foral de 15 de noviembre y con idéntica falta de información, incrementa el importe de la subvención en 1.461.600 pesetas. Parece ser que este importe procede de cancelaciones de subvenciones concedidas a otras entidades que posteriormente se repartieron entre las que reunían los requisitos.

Por tanto, la subvención concedida asciende a 3.412.920 pesetas, que supone el 54 por ciento de los gastos previstos.

3º. Pago de la subvención. Por Orden Foral de 13 de marzo de 1991 se abona una subvención de sólo 2.794.497 pesetas, que representa el 50 por ciento del total de gastos reales presentados por Fundescoop –5.590.000 pesetas–. En esta Orden se señala que está suficientemente acreditada la realización del curso y los gastos originados, por lo que debe procederse a realizar el abono correspondiente. Sin embargo, no está justificado en la citada Orden cómo se determina la cuantía de pago de la subvención, ni consta específicamente el análisis de los aspectos y límites concretos citados en la Orden Foral reguladora de estas ayudas.

4º. Por último, conviene precisar que el expediente no contiene informe o escrito alguno que haga referencia al control ejercido por el Departamento para verificar que el curso se impartió de acuerdo con las condiciones previstas en la concesión de la ayuda, aspecto éste no contemplado expresamente en la Orden Foral.

#### Justificación.

Los justificantes del coste del curso presentados por Fundescoop ascienden a 5.590.000 pesetas que se desglosan en:

Profesorado (400 horas a 7.000 pesetas/hora)	2.800.000
Libros	350.000
Alquiler 5 equipos informáticos noviembre '89	600.000
Autojustificaciones	1.840.000

El listado de profesorado se compone de 10 recibos de distintos profesores con indicación de: concepto de curso, importe, fecha, recibí, DNI y dirección.

Los libros y el alquiler de los equipos se documentan con dos facturas.

Las autojustificaciones se refieren a certificados emitidos por la propia entidad Fundescoop relativos a: seguros de alumnos, dísticos y ubicación –450.000 pesetas–, coordinador general –en 6 meses, 870.000 pesetas–, administrativo –6 meses, 420.000 pesetas– y diverso material de escritorio y oficina –100.000 pesetas–.

Esta información es remitida al Gobierno el 27 de diciembre de 1990.

#### Reintegro.

Como se comenta en el apéndice 5 y como resultado de esa falta de documentación y justificación citadas, el 30 de enero de 1996, la entidad Fundescoop procede a reintegrar al Gobierno de Navarra la totalidad de la subvención percibida para realizar este curso, incrementándola con el tipo de interés legal más dos puntos aplicable desde la percepción de la misma. En resumen, el reintegro se desglosa en:

Devolución subvención	2.794.447
Intereses	1.483.604
Total	4.278.051

#### Circularizaciones.

De las circularizaciones y peticiones realizadas al objeto de contrastar la información y datos correspondientes, destacamos:

1º. Petición de información a Fundescoop. Ante la petición realizada por esta Cámara de información general de este curso, la fundación en su contestación afirma que "...hemos de indicar que no disponemos en nuestros archivos de documentación ni justificantes que nos ofrezcan suficientes garantías para certificar los extremos relativos al mismo que interesa su comunicación...".

2º. Circularización a profesorado. Del listado de profesorado que contenía el expediente y acompañando de la fotocopia del recibo correspondiente, se remitió a los diez profesores una solicitud de conformidad o no con los datos recogidos en el citado recibo. Los resultados han sido los siguientes:

- De 10 peticiones, no han podido entregarse 6, explicándose normalmente por "domicilio desconocido".

- Los 4 que contestan afirman que no han impartido el curso, que no han cobrado importe alguno y tres informan que la firma que acompaña el recibo no les corresponde.

3º. Circularización a alumnos. Como se ha comentado anteriormente, no se dispone de la relación de alumnos por lo que no se ha procedido a su circularización.

4º. Circularizaciones a las dos empresas, cuyas facturas se adjuntan en los gastos presentados por la fundación (libros y alquiler de equipos informáticos), solicitando su conformidad, que no ha podido notificarse a ninguna de ellas por resultar incorrecta o desconocida su dirección. Estas empresas son también suministradoras de los cursos impartidos y subvencionados en 1990.

En **conclusión** y ponderando todas las circunstancias puede deducirse que el curso "Gerentes Promotores" no se impartió. Por otra parte, la justificación obrante en el expediente parece que no responde al gasto realizado –incumpliendo por tanto el beneficiario con los requisitos formales exigidos en la concesión y abono de la subvención– ni consta ninguna actuación administrativa de control e inspección sobre el desarrollo del hipotético curso.

#### APENDICE 2. CURSO SOBRE "MARKETING INTERNACIONAL" (1990).

##### **Objeto del curso.**

Con este curso se pretende que "ante la inmediata incorporación plena a la CEE es preciso dotar a las PYMES de profesionales de ventas, capaces de competir en un mercado amplio y sin barreras proteccionistas". De acuerdo con las previsiones presentadas, el curso tenía una duración de 600 horas –400 teóricas y 200 prácticas–, su realización se materializa entre julio y diciembre de 1990 y con un presupuesto de 7.420.000 pesetas.

Esta acción formativa profesional estaba incluida dentro del Programa Operativo del Objetivo nº 2 del Fondo Social Europeo para 1990. En concreto, estaba dirigido a personal en activo que desempeñen sus funciones en pequeñas y medianas empresas ubicadas en Navarra y en los municipios incluidos en el citado objetivo.

##### **Normativa específica.**

No consta la existencia de normativa específica reguladora de la concesión de estas ayudas para el ejercicio de 1990 ni de convocatoria previa; hay que esperar hasta 1992 para encontrarnos con la primera regulación específica de este tipo de subvenciones en la Orden Foral, de 17 de mayo, del Consejero de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo.

No obstante en 1990 sí se aprobó la convocatoria de subvenciones para cursos de formación de Capital Humano –Orden Foral de 6 de marzo de 1990 del Consejero de Trabajo y Bienestar Social–, aunque en las distintas resoluciones de concesión de ayudas a los cursos fiscalizados no

constan ni remiten específicamente a que se aplique esta normativa. Además, en la misma se establece una serie de límites referidos a número mínimo de alumnos, a horas de duración, importe máximo, coste hora/alumno... que no se aplican a las acciones cofinanciadas con Fondos Europeos.

##### **Expediente administrativo.**

En la copia certificada del expediente administrativo remitido por el Departamento de Presidencia consta, en resumen, la siguiente documentación:

- Solicitud de ayuda de Fundescoop.
- Características específicas del curso: acción formativa, programa y presupuesto.
- Listado de profesorado.
- Documentación sobre la propia fundación.

Por Orden Foral de 7 de agosto de 1990 el Consejero de Trabajo y Bienestar Social acordó conceder una subvención a Fundescoop por importe de 7.420.000 pts, estableciendo fundamentalmente los siguientes requisitos:

- Realización de la acción dentro de 1990.
- Número de alumnos: 25.
- Duración del curso: 600 horas.
- Coste del curso: hasta 7.420.000 pesetas.
- Forma de pago: 75 por ciento a la firma de la Orden Foral y el 25 por ciento restante, una vez justificado la realización del curso y su coste –hasta 30 días después de la finalización de la acción–, no abonándose subvención por encima del coste real.
- Fundescoop deberá informar al Departamento sobre el programa, comienzo y finalización del curso así como de cualquier incidencia que se produzca en su desarrollo.
- El Departamento podrá ejecutar inspecciones y otras acciones sobre el desarrollo del curso y la aplicación de la subvención.

En el expediente no consta la existencia de Informe Técnico que justifique la concesión de la subvención recogida en la Orden Foral anterior.

Con fecha 9 de abril de 1991, Fundescoop solicita el abono del 25 por ciento restante de la subvención, acompañándola de la documentación relativa a la realización de la acción y de un resumen de gastos justificados mediante las correspondientes fotocopias de facturas.

Por Orden Foral de 23 de abril de 1991, el Consejero de Trabajo y Bienestar Social ordena el abono de la cantidad pendiente, una vez finali-

zada y justificada debidamente la acción formativa. Esta Orden Foral sí se acompaña del Informe Técnico correspondiente de evaluación de la documentación presentada.

No consta en el expediente documentación acreditativa del inicio y finalización del curso y de la existencia de controles y/o inspecciones realizadas por el Departamento para verificar que el curso se ha impartido de acuerdo con las condiciones y niveles de calidad establecidos en la concesión de la ayuda.

#### Justificación inicialmente aportada.

El total de gastos justificados por Fundescoop e incluidos inicialmente en el expediente asciende a 7.420.000 pesetas –importe coincidente con la subvención concedida– que se desglosa en:

Profesorado	3.200.000
Insumos y material didáctico	1.495.000
Tutoría	550.000
Gastos indirectos	2.175.000

El profesorado está compuesto por un listado de trece profesores que impartieron un total de 400 horas a 8.000 pesetas/hora durante los meses de julio a diciembre de 1990.

Los insumos y material didáctico está compuesto por material fungible –150.000 pesetas–, material informático –595.000 pesetas correspondiente al alquiler de 7 equipos del 26 de noviembre de 1990 al 11 de diciembre de 1990– y material didáctico –adquisición de libros por importe de 750.000 pesetas–.

Los gastos indirectos responden a los conceptos de dirección y coordinación –1.050.000 pesetas–, secretaría y administración –525.000 pesetas– y otros –por 600.000 pesetas, fundamentalmente, difusión, envíos y comunicaciones–.

Es importante reseñar que el 39 por ciento de los gastos –2.875.000 pesetas– se documentan mediante autojustificaciones o certificaciones de la propia fundación; en concreto, reúnen esta peculiaridad, los gastos indirectos y los de tutoría. Para el resto de gastos, se acompaña del recibo –profesorado– o de la factura correspondiente –equipos y libros–.

#### Justificación posteriormente aportada.

El 29 de enero de 1996, Fundescoop remitió al Gobierno de Navarra un escrito en el que entre otras circunstancias afirmaba que revisada la documentación y facturas justificativas del anterior curso se ha llegado a la conclusión de que las

mismas son desajustadas y no coinciden con los datos disponibles en la propia fundación, por lo que proceden a adjuntar nueva justificación y a reintegrar parcialmente la subvención percibida.

Los importes nuevos presentados son los siguientes, comparándolos con los anteriores:

	Expediente	Nueva justificación
Profesorado	3.200.000	2.193.000
Libros–informática	1.495.000	595.000
Tutoría	550.000	550.000
Gastos indirectos	2.175.000	2.175.000
Total	7.420.000	5.663.000

Del estudio realizado, destacamos:

1º. El nuevo gasto justificado es inferior en 1.757.000 pesetas al reflejado inicialmente en el expediente.

2º. El curso parece que se impartió en 1991, ya que este es el año que reflejan la mayoría de los nuevos documentos justificativos presentados.

3º. El importe de las autojustificaciones –tutoría y gastos indirectos– es idéntico excepto en que se cambia la fecha de las certificaciones, pasando de julio–diciembre de 1990 a enero/febrero–julio de 1991.

4º. La relación de profesorado se modifica en los siguientes aspectos:

- Se cambia totalmente la relación de profesores, pasando de una lista de trece a otra de sólo cuatro, los cuales no estaban incluidos en la anterior relación.

- Se modifican las fechas en que se impartieron las clases, ya que las nuevas se desarrollan en 1991.

- El número de horas asciende a 355,5 horas, inferior por tanto a las 400 teóricas justificadas anteriormente.

- El coste hora se sitúa entre las 6000–7000 pesetas/hora, inferior a las 8.000 pesetas/hora de la justificación anterior.

5º. Dentro del concepto “libros–informática”, se elimina la factura de libros, manteniéndose el alquiler de equipos informáticos aunque sin modificarse las fechas del arrendamiento (noviembre y diciembre 1990).

#### Reintegro.

Tal como se indica en el apéndice 5, Fundescoop reintegra el 30 de enero de 1996 un importe

total referido a este curso de 2.671.780 pesetas que se desglosan en:

Devolución subvenciones de profesorado	1.007.000
Devolución subvenciones de libros	750.000
Intereses	914.780

Los intereses están calculados al tipo legal más un incremento de dos puntos, aplicados desde la fecha de abono de la subvención.

#### **Circularizaciones.**

Se ha circularizado a los profesores –tanto los comprendidos en la primera como en la segunda lista– y a los alumnos como a las principales empresas suministradoras.

Los resultados han sido los siguientes:

1º. Circularización a profesorado–documentación obrante en el expediente. Se remitió el escrito de conformidad y la fotocopia del recibo a cada uno de los trece profesores que se incluían en la relación existente en el expediente, resultando:

- Sólo ha sido posible notificar a seis profesores, de acuerdo con las direcciones incluidas en los recibos.

- Los seis notificados afirman que no han impartido las clases citadas, que no han recibido importe alguno y que no reconocen la firma obrante en el recibo.

2º. Circularización a profesorado–nueva relación aportada en 1996. Se ha circularizado igualmente a los profesores incluidos en la documentación presentada por Fundescoop en 1996, resultando:

- Han contestado tres de los cuatro profesores incluidos en la relación.

- En los tres casos, confirman plenamente la información remitida.

3º. Circularizaciones a alumnos. Se ha remitido a los 25 alumnos que de acuerdo con la lista de Fundescoop han participado en el curso, concluyendo:

- Sólo en cuatro casos no ha sido posible notificar.

- De los veintiuno restantes, han contestado un total de doce, de los que siete han confirmado los extremos de la circularización y cinco afirman que no han asistido al mencionado curso.

4º. Circularizaciones a las dos empresas cuyas facturas se adjuntan en los gastos presentados inicialmente (libros y alquiler de equipos

informáticos) solicitando su conformidad. Como se comenta en el apéndice 1, no ha podido notificarse a ninguna de ellas.

En **conclusión**, y de acuerdo con la información y documentación a la que ha tenido acceso esta Cámara de Comptos, podemos afirmar que al menos se han incumplido los siguientes requisitos establecidos en la Orden Foral 7 de agosto de 1990 por la que se aprueba la concesión de la subvención a Fundescoop para financiar el curso de “Marketing Internacional”:

- El curso se ha impartido en 1991, cuando estaba señalado que la acción debería ejecutarse en 1990.

- No hay constancia de cuándo comenzó y terminó el curso.

- Sólo se han justificado 355,5 horas teóricas cuando estaban previstas un total de 400 horas teóricas y 200 prácticas.

- La documentación aportada inicialmente se ha podido constatar a posteriori que no responde fielmente al gasto justificado por Fundescoop.

- La solicitud del abono del 25 por ciento de la subvención solicitada se realiza, en contra de lo establecido en la Orden Foral, con anterioridad a la conclusión de la acción formativa.

- En el expediente no consta ninguna notificación de la fundación informando de las modificaciones presentadas en el desarrollo del proyecto formativo.

- El expediente no refleja ninguna actuación expresa de control e inspección realizada por los servicios de la Administración.

#### **APENDICE 3. CURSO SOBRE “FORMACION DE EXPERTOS EN INTEGRACION Y DESARROLLO COOPERATIVO” (1990).**

La solicitud y concesión de la subvención para este curso se tramitó conjuntamente con el curso anterior –apéndice 2–. En consecuencia, nos centraremos en sus aspectos propios y específicos, en tanto que para los generales nos remitiremos a lo indicado en el anterior.

#### **Objeto del curso.**

Con la realización de esta acción formativa se pretende “dotar a las cooperativas de personal cualificado para afrontar con garantía la competencia que se está generando con el proceso de integración en la CEE”. Se prevé una duración de 600 horas –400 teóricas y 200 prácticas–, un calendario de realización de julio a diciembre de

1990, un número de alumnos de 25 y un presupuesto de 7.420.000 pesetas.

Este curso está incluido dentro del Programa Operativo del Objetivo nº 2.

#### **Normativa específica.**

Nos remitimos al apartado correspondiente del apéndice 2.

#### **Expediente administrativo.**

Lo indicado en el apartado respectivo del apéndice 4 es completamente válido ya que ambas subvenciones se tramitaron por la misma Orden Foral, suponen el mismo importe –7.420.000 pesetas–, presentan idénticos requisitos básicos y se abonan de igual forma y con la misma Orden Foral.

Igualmente el expediente no contiene referencias documentales relativas a las fechas de inicio y conclusión del curso ni a actuaciones inspectoras y de control practicadas por la Administración.

#### **Justificación inicialmente aportada.**

De acuerdo con la información aportada por Fundescoop en abril de 1991, los gastos incurridos en la realización del curso ascendieron a 7.420.000 pesetas con el siguiente desglose:

Profesorado	3.200.000
Insumos y material didáctico	1.495.000
Tutoría	550.000
Gastos indirectos	2.175.000

Como puede apreciarse esta cuantificación coincide plenamente con lo indicado en el curso anterior.

En cuanto a su contenido, el profesorado está formado por una lista de once, que perciben 8.000 pesetas/hora por un total de 400 horas, ejercidas en los meses de julio a diciembre de 1990.

Los insumos y material didáctico está compuesto por material fungible –150.000 pesetas, facturado en diciembre de 1990–, material informático –595.000 pesetas correspondiente al alquiler de 7 equipos del 12 de noviembre al 24 de noviembre de 1990– y material didáctico –adquisición de libros por importe de 750.000 pesetas–.

Las empresas suministradoras de libros y equipos informáticos coinciden en ambos cursos; respecto a los libros adquiridos, además, se trata de la misma relación de títulos.

Los gastos indirectos responden a los conceptos de dirección y coordinación –1.050.000 pesetas–,

secretaría y administración –525.000 pesetas– y otros –por 600.000 pesetas, fundamentalmente, difusión, envíos y comunicaciones–.

Al igual que en el curso anterior, el 39 por ciento de los gastos –2.875.000 pesetas relativos a gastos indirectos y tutoría– se documentan mediante autojustificaciones o certificaciones de la propia Fundación. Para el resto de gastos, se acompaña del recibo –profesorado– o de la factura correspondiente –equipos y libros–.

#### **Justificación posteriormente aportada.**

Con idéntico contenido, argumentos y fecha –29 de enero de 1996– que el escrito del curso anterior, Fundescoop remitió al Gobierno de Navarra una nueva documentación justificativa y procedió a reintegrar parcialmente la subvención percibida.

Los nuevos importes y su comparación con los anteriores son los siguientes:

	Expediente	Nueva justificación
Profesorado	3.200.000	1.929.000
Libros-informática	1.495.000	1.495.000
Tutoría	550.000	550.000
Gastos indirectos	2.175.000	2.175.000
Total	7.420.000	6.149.000

Como se aprecia la diferencia cuantitativa se encuentra únicamente en el coste del profesorado.

Por otra parte, se ha detectado un error en la suma presentada por Fundescoop, puesto que para la misma esta relación asciende a 6.099.000 pesetas, es decir, inferior en 50.000 pesetas.

Del estudio realizado sobre la nueva justificación, destacamos:

1º. El nuevo gasto es inferior en 1.271.000 pesetas al reflejado inicialmente en el expediente.

2º. El curso parece que se impartió en 1991, ya que este es el año que reflejan la mayoría de los nuevos documentos justificativos presentados.

3º. El importe de las autojustificaciones –tutoría y gastos indirectos– es idéntico excepto en que se cambia la fecha de las certificaciones, pasando de julio–diciembre de 1990 a enero/febrero–julio de 1991.

4º. La relación de profesorado se modifica en los siguientes aspectos:

- Se cambia totalmente la relación de profesores, pasando de una lista de once a otra de sólo cuatro, los cuales no estaban incluidos en la anterior relación.

- Se modifican las fechas de las clases, ya que las nuevas se imparten entre marzo y septiembre de 1991.

- El número de horas es de 303, inferior por tanto a las 400 teóricas justificadas anteriormente.

- El coste hora se sitúa entre las 6.000–6.250 pesetas/hora, inferior a las 8.000 pts/hora de la justificación anterior.

5º. Se mantiene la factura relativa al alquiler de equipos informáticos aunque sin modificarse las fechas del arrendamiento (noviembre de 1990).

### Reintegro.

Fundescoop reintegra –véase apéndice 5– el 30 de enero de 1996 un importe total referido a este curso de 2.007.948 pesetas. de acuerdo con el siguiente detalle:

Devolución subvenciones profesorado	1.321.000
Intereses	686.948

Los intereses están calculados al tipo legal más un incremento de dos puntos aplicados desde el abono de la subvención.

### Circularizaciones.

Al igual que en el caso anterior, se ha circularizado a los profesores –tanto del expediente como de la justificación posterior–, a los alumnos y a las principales empresas suministradoras.

Los resultados han sido los siguientes:

1º. Circularización a profesorado según el expediente. Se remitió el escrito de conformidad y la fotocopia del recibo a cada uno de los once profesores, resultando:

- Sólo ha sido posible notificar a cinco profesores, de acuerdo con las direcciones incluidas en los recibos.

- De los notificados, los cinco afirman que no han impartido las clases citadas y que no han recibido importe alguno por este concepto. Además, cuatro no reconocen la firma obrante en el recibo.

2º. Circularización a profesorado–nueva relación aportada en 1996. Se ha circularizado igualmente a los profesores incluidos en la nueva documentación presentada por Fundescoop, resultando:

- Han contestado tres de los cuatro profesores incluidos en la relación.

- En los tres casos, confirman plenamente la información remitida.

3º. Circularizaciones a alumnos. Se ha remitido a 24 alumnos que han participado en el curso, concluyendo:

- En once casos no ha sido posible notificar.

- De los trece contestaciones recibidas, dos afirman no haber realizado el curso, cuatro asistieron parcialmente al mismo y los siete restantes confirman los extremos de la circularización.

4º. Circularizaciones a las empresas. Tal y como se comenta en el apéndice 1, a las empresas suministradoras de libros y equipos informáticos no se les ha podido notificar.

En **conclusión**, en el desarrollo del curso revisado, al menos se han incumplido los siguientes requisitos establecidos en la Orden Foral 7 de agosto de 1990 por la que se aprueba la concesión de esta subvención:

- El curso se ha impartido en 1991, cuando estaba señalado que la acción debería ejecutarse en 1990.

- No hay constancia expresa de las fechas de inicio y de terminación del curso.

- Sólo se han justificado 303 teóricas, cuando estaban previstas un total de 400 horas teóricas y 200 prácticas.

- La documentación aportada inicialmente ha podido constatarse a posteriori que no responde fielmente al gasto justificado por Fundescoop.

- La solicitud del abono del 25 por ciento de la subvención se realiza con anterioridad a la conclusión de la acción formativa.

- En el expediente no consta ninguna notificación de la fundación informando de las modificaciones presentadas en el desarrollo del proyecto formativo.

- El expediente no refleja ninguna actuación expresa de control e inspección realizada por los servicios de la Administración.

APENDICE 4. ANALISIS CUANTITATIVO DE LAS SUBVENCIONES CONCEDIDAS POR EL GOBIERNO DE NAVARRA A LA ENTIDAD FUNDESCOOP ENTRE 1988 Y 1995.

### A. Subvenciones concedidas.

En el periodo analizado, 1988 a 1995, el Gobierno de Navarra subvencionó a la entidad Fundescoop actividades por importe de 71,6 millones, estando pendiente de pago en el momento de redactar este Informe un total de 7,3 millones.

En el cuadro, que a continuación se presenta, se reflejan los datos más significativos de las mis-

mas, atendiendo tanto al ejercicio como al órgano concedente.

Ppto. Año	concedido por:			Total	Situación del pago:	
	Departamento de Trabajo	Instituto Navarro Bienestar Social	Departamento de Presidencia		Pagado	Pendiente de Pago
1988	4.423.360			4.423.360	4.423.360	
1989	2.794.497			2.794.497	2.794.497	
1990	14.840.000			14.840.000	14.840.000	
1991	6.401.663			6.401.663	6.401.663	
1992	2.500.000			2.500.000	2.500.000	
1993	8.135.500	5.951.800		14.087.300	14.087.300	
1994	13.730.634	4.623.500	720.000	19.074.134	14.326.348	4.747.786
1995 (*)	6.483.950		960.000	7.443.950	4.862.962	2.580.988
<b>Total</b>	<b>59.309.604</b>	<b>10.575.300</b>	<b>1.680.000</b>	<b>71.564.904</b>	<b>64.236.130</b>	<b>7.328.774</b>

(\*) Datos provisionales

De sus análisis, destacamos:

- Las subvenciones están destinadas fundamentalmente a la financiación de cursos de formación –85 por ciento– y en menor medida a proyectos de cooperación internacional.

- El 83 por ciento de las subvenciones las concede el antiguo Departamento de Trabajo, hoy integrado en el de Presidencia. A continuación, el Instituto Navarro de Bienestar Social, con un 15 por ciento.

- El 10 por ciento de las subvenciones está pendiente de pago, destacando principalmente los importes correspondientes a dos proyectos de cooperación internacional por 4,6 millones que, concedidas en 1994, ha sido suspendido su pago por escrito del Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social.

#### APENDICE 5. REINTEGRO DE SUBVENCIONES POR LA ENTIDAD FUNDESCOOP.

El 29 de enero de 1996, el Director General

de la entidad Fundescoop remite un escrito al Gobierno de Navarra en el que entre otros aspectos señala que “habiéndose revisado las facturas correspondientes a los expedientes de justificación de subvenciones... se ha concluido que, tras cotejarlas con nuestros datos, las facturas e importes de referencia son desajustadas y no coinciden con aquellos, procedo a unir al presente escrito documento acreditativo de la consignación y reintegro a ese Departamento de las cantidades percibidas incrementadas en el interés legal aumentado en dos puntos desde su percepción, con objeto de regularizar esta deuda en la que, reitero, al estimarla inadecuadamente justificada nos encontraríamos ante ese Departamento.”

Resultado del escrito anterior, la fundación realiza el 30 de enero de 1996 un reintegro al Gobierno de Navarra de 8,9 millones, cuyo detalle se refleja en el cuadro siguiente.

	Subvención:		Devolución Fundescoop:		
	Concedida	Pagada	Subvención	Intereses	Total
Gerentes promotores (1989)	3.412.920	2.794.497	2.794.447	1.483.604	4.278.051
Marketing internacional (1990)	7.420.000	7.420.000	1.757.000	914.780	2.671.780
Expertos en integración y desarrollo cooperativo (1990)	7.420.000	7.420.000	1.321.000	686.948	2.007.948
<b>Total</b>	<b>18.252.920</b>	<b>17.634.497</b>	<b>5.872.447</b>	<b>3.085.332</b>	<b>8.957.779</b>

En el cuadro siguiente, y para cada uno de los cursos anteriores, se comparan por conceptos

económicos el importe subvencionado con el reintegrado.

(en miles de pesetas)

	1989			1990					
	Gerentes promotores			Marketing internacional			Formación expertos		
	Gastos Justific.	Importe Subvndo.	Devolución	Justif. s/expte.	Nueva Justificac.	Devolución	Justif. s/expte.	Nueva Justificac.	Devolución
Profesorado	2.800	1.400	1.400	3.200	2.193	1.007	3.200	1.929	1.271 (3)
Tutoría (1)				550	550	–	550	550	–
Dirección y coordinación (1)	870	435	435	1.050	1.050	–	1.050	1.050	–
Secretaría y Administración (1)	420	210	210	525	525	–	525	525	–
Folios, carpetas.... (2)	100	50	50	150	150	–	150	150	–
Difusión, selección ... (2)	450	225	225	600	600	–	600	600	–
Material didáctico (2)	350	174	174	750	–	750	750	750	–
Alquiler equipos informáticos	600	300	300	595	595	–	595	595	–
Total	5.590	2.794	2.794	7.420	5.663	1.757	7.420	6.149	1.271

(1) Se sustituye por justificantes de 1991

(2) Se mantienen las facturas de 1990

(3) En la nueva justificación presentada por Fundescoop se produce un error aritmético que implica una devolución en más de 50.000 ptas.

Como puede observarse, 5,8 millones corresponden a la devolución total o parcial de subvenciones destinadas a financiar cursos y 3,1 millones a los intereses satisfechos.

A continuación y para cada uno de los cursos afectados comentamos brevemente sus peculiaridades relativas a este reintegro –que posteriormente ampliaremos en su apéndice correspondiente–, teniendo en cuenta la contestación de la fundación a la petición de esta Cámara.

- “Gerente Promotores” (1989). Se reintegra la totalidad de la subvención pagada por el Gobierno de Navarra –2,8 millones– ya que de acuerdo con el escrito que la Fundación presenta a esta Cámara de Comptos “...no disponemos en nuestros archivos de documentación ni justificantes que nos ofrezcan la suficiente garantía...”.

- “Marketing Internacional” (1990). Proceden a devolver 1,7 millones –es decir, el 23 por ciento de la subvención recibida– que se acredita con un cambio en la relación y justificación del profesorado que impartió el curso y en la retirada de una factura de gastos.

- “Formación de expertos en integración y desarrollo cooperativo” (1990). Reintegra por importe de 1,3 millones –es decir, el 18 por ciento de lo percibido– acreditándose mediante una modificación en la relación y justificación del profesorado participante.

- Como puede apreciarse la justificación de gastos contenida en los expedientes de los cursos de 1990 responde a conceptos e importe idénticos.

#### APENDICE 6. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO IMPLANTADO POR EL GOBIERNO DE NAVARRA PARA VERIFICAR LA CORRECTA APLICACION DE SUBVENCIONES A CURSOS DE FORMACION.

Como consecuencia del trabajo de fiscalización sobre el Programa “Promoción del empleo (1994)” realizado por esta Cámara en el segundo semestre de 1995 y pendiente de publicar, se revisó el procedimiento administrativo aplicado a la concesión de ayudas para cursos de formación.

Si bien la revisión anterior hace referencia al ejercicio de 1994, el procedimiento aplicado coincide en lo fundamental o esencial con el utilizado en ejercicios anteriores.

Del análisis realizado, y teniendo en cuenta los objetivos de este informe, se **concluye** que el procedimiento seguido por el Gobierno de Navarra para verificar la correcta aplicación de las subvenciones a cursos de formación no garantiza que las acciones se hayan realizado en las condiciones –tanto de calidad como de cantidad– que dieron lugar a la concesión de la ayuda, ya que no se efectúa ningún control directo relativo a que:

- El curso subvencionado efectivamente se haya realizado.
- La duración haya sido la prevista.
- El cumplimiento por los alumnos de los requisitos establecidos para su admisión.
- El número e identidad de los alumnos sean los declarados.

- La calidad del curso responde a lo que se ofertó.

- El control de material entregado y herramientas utilizadas.

- La existencia de otras fuentes de financiación públicas y/o privadas y su porcentaje de participación.

- La evaluación del resultados de la actividad.

Como confirmación de la anterior conclusión se encuentra la situación creada en los cursos financiados en 1989 y 1990 e impartidos por la entidad Fundescoop, que posteriormente analizamos de forma individualizada.

No obstante, conviene señalar que desde 1995 se han introducido o se tiene previsto introducir por el Gobierno de Navarra ciertas medidas en el procedimiento para garantizar la correcta aplicación de la subvención. Estas medidas hacen referencia a la entrega de listas iniciales y finales de alumnos, a la existencia de partes diarios de asistencias, visitas periódicas de empleados de la Administración, módulos máximo a subvencionar, etc.

Sin embargo consideramos aún insuficientes las mismas, por lo que el Gobierno de Navarra debe:

- Implantar un sistema de control que garantice plenamente la correcta aplicación de los fondos públicos destinados a la financiación de cursos de formación.

- Diseñar y aplicar mecanismos que permitan evaluar el resultado de las acciones formativas y su aportación efectiva al cumplimiento de los objetivos de promoción de empleo.

Por otra parte, esta Cámara viene insistiendo sobre la necesidad de mejorar el marco normativo general aplicable al control de subvenciones para lo que considera imprescindible la adopción de las siguientes medidas:

- Completar la regulación que sobre esta materia contiene la Ley Foral de Hacienda Pública al objeto de dotar a esta actividad administrativa de un régimen jurídico común suficiente que regule, entre otros aspectos, los procedimientos de concesión, las obligaciones de los beneficiarios, los límites de las cuantías y las sanciones a aplicar en caso de incumplimiento.

- Regular los requisitos específicos de cada subvención simultáneamente con su aprobación.

APENDICE 7. CURSO SOBRE "ORGANIZACIÓN Y RECURSOS HUMANOS (ENSEÑANZA ASISTIDA POR ORDENADOR)" (1994).

#### **Objeto del curso.**

Con la realización del curso se pretendía fundamentalmente proporcionar a los directivos de las PYMES "un método de análisis, diagnóstico y diseño de políticas organizativas y de gestión de recursos humanos". Las previsiones establecidas consistían en una duración de 175 horas –55 horas teóricas y 120 prácticas–, el inicio del curso el 15 de octubre de 1994 y su conclusión el 23 de diciembre de 1994 y un coste de 3.660.938 pesetas.

Esta acción formativa profesional estaba incluida dentro del Programa Operativo del Objetivo nº 2 del Fondo Social Europeo para 1994.

#### **Normativa específica.**

La concesión de estas ayudas está regulada en la Orden Foral de 25 de marzo de 1994, del Consejero de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo. En esta Orden se establecen o indican:

- Los ejes prioritarios de actuación.

- La lista de municipios incluidos en el Objetivo nº 2.

- Las entidades que podrán solicitar las ayudas y su correspondiente documentación de identificación.

- La documentación específica a presentar de las principales características del curso: colectivo al que va dirigido, material didáctico, número de alumnos, profesorado previsto, horas, presupuesto desglosado, coste alumno/hora...

- La necesidad de aprobación por el Departamento de cualquier variación o modificación del contenido del curso.

- La subvención podrá alcanzar el 100 por cien del coste, en función de su interés social. El 75 por cien de la subvención se abonará en el momento de la concesión y el 25 por ciento restante, previa justificación documental del coste, siendo preciso igualmente el informe–balance del coste total del curso.

- No se concederá subvención si la acción tiene concedidas ayudas de otros departamentos o entidad pública.

- No indica expresamente los criterios selectivos a aplicar para admitir una propuesta.

**Expediente administrativo.**

En general, el expediente administrativo contiene toda la documentación que exigía la citada Orden Foral.

Por Resolución 1557/1994, de 28 de noviembre de 1994, del Director General de Trabajo y Empleo se concede una ayuda a Fundescoop para la realización del anterior curso por importe de 3.479.688 pesetas al considerar que "la propuesta realizada se identifica y cumple plenamente las intervenciones y objetivos previstos en el plan de actuación presentado por el Gobierno de Navarra, para su aprobación por la Comisión de las Comunidades Europeas...".

En el informe de concesión que acompaña a la anterior Resolución se informa que, analizado el presupuesto presentado por Fundescoop con los módulos de costes del Departamento, se procede a considerar como no subvencionable un importe de 181.250 pesetas al exceder los límites establecidos. Esta subvención se abona en un 75 por ciento en el momento de la concesión; el resto, una vez justificados los gastos del curso.

Por Resolución 524/1995, de 28 de marzo de 1995, del Director General de Trabajo y Empleo se abona a Fundescoop el 25 por ciento de la subvención pendiente, previa cancelación de 105.000 pts. correspondientes a la diferencia entre la subvención concedida -3.479.688 pesetas- y la realmente justificada -3.374.688 pesetas-.

**Justificación.**

Como se ha comentado en el párrafo anterior, la entidad Fundescoop presenta justificación por importe de 3.374.688, es decir, 105.000 pesetas inferior a la subvención concedida y cuyo origen se encuentra en el menor coste imputable al material entregado a los alumnos.

Analizada esta justificación destacamos:

- El 57 por ciento del importe -1,9 millones- se autojustifican por certificados emitidos por la propia Fundescoop; así, los gastos de estructura, dirección y generales, alquiler de equipos, preparación del cursos y parte de documentación. Sólo el 43 por ciento se corresponden con facturas emitidas por terceros, fundamentalmente de profesorado.

Dentro del material entregado a los alumnos destaca la entrega de un programa informático valorado en 30.000 pts./por alumno que se justifica sólo con una certificación de la propia entidad.

- No constan específicamente las actuaciones que ha podido realizar el Departamento durante el

desarrollo del curso -al objeto de verificar su adecuación a lo estipulado- y sobre la propia documentación presentada; sólo se hace referencia a esta última en el informe que acompaña la Resolución de abono del 25 por ciento.

**Circularización.**

Se ha circularizado tanto a los profesores que impartieron el curso como a los alumnos asistentes. Los resultados han sido los siguientes:

1º. Circularización a los alumnos. Partiendo del hecho de que en el expediente no consta la lista de alumnos que habían superado el curso, se solicitó confirmación a los que se indicaban en los partes de asistencia, es decir, un total de 31 alumnos. De este total, han contestado 24 alumnos, con el siguiente resultado:

- Un alumno comunica que no fue seleccionado para la realización del curso.
- Tres informan que, si bien estaban admitidos, no concluyeron el curso.
- El resto, es decir, 20 alumnos, afirman que terminaron el curso.

2º. Circularización a profesorado. El curso fue impartido por dos profesores, a los que se remitió la correspondiente petición de conformidad de las retribuciones percibidas que ascendieron a 510.000 ptas/profesor. Uno de ellos comunicó su plena conformidad; el otro, sin embargo, informa -y posteriormente vuelve a reafirmar mediante llamada telefónica- que ha percibido 170.000 pts. menos que lo indicado en los justificantes presentados al Gobierno de Navarra.

En **conclusión**, se aprecia una mejora respecto a las anteriores acciones formativas tanto en su normativa reguladora como en el procedimiento administrativo de concesión.

No obstante sigue sin estar suficientemente garantizado que el curso se haya realizado en las condiciones que dieron lugar a la concesión de la subvención. Igualmente se aprecia la necesidad de ser más rigurosos con las autojustificaciones presentadas por los beneficiarios de las subvenciones.

**APENDICE 8. PROYECTOS DE COOPERACION INTERNACIONAL (1992-1995).****Normativa específica y finalidad.**

La concesión de este tipo de ayudas está regulada por el Decreto Foral 95/1992, de 9 de marzo, por el que se establece el régimen de subvenciones a organizaciones no gubernamentales

(ONG) para la realización de proyectos de cooperación con países en vías de desarrollo.

De acuerdo con este Decreto, estas ayudas se enmarcan en los principios de solidaridad y de intercambio social y económico, contribuyendo directa o indirectamente al desarrollo endógeno de los citados países al objeto de mejorar las condiciones de sus habitantes.

En su articulado se establecen tanto unas áreas prioritarias de actuación con el fin de alcanzar los objetivos anteriores como los criterios que se aplicarán para la valoración de los distintos proyectos.

Se señala igualmente la documentación a acompañar a la instancia de solicitud, en la cual se incluirá una declaración sobre la participación de otras Administraciones en la cofinanciación del proyecto.

La tramitación de las solicitudes corresponde al Instituto Navarro de Bienestar Social.

Por último, el artículo 11 afirma que “las subvenciones concedidas serán objeto de control y seguimiento en la ejecución de los proyectos, en cualquier fase de su desarrollo, a través de los propios medios de la Administración, mediante la creación de una agencia específica, encomendado el seguimiento a otra ONG, o mediante informes de expertos internacionales independientes.”

A continuación exponemos las conclusiones del trabajo realizado.

#### **Ejercicio de 1992.**

La entidad Fundescoop presenta una solicitud de ayuda para el proyecto “Desarrollo del cooperativismo en comunidades rurales y pesqueras (Brasil)”.

Por Resolución del Director General de Bienestar Social se desestima la petición por incumplimiento del artículo 4 del anterior Decreto Foral que requería “tener domicilio social o delegación permanente en Navarra”.

Tal situación surge de que Fundescoop señala en su petición como domicilio a efectos de notificaciones la sede central de la fundación en Madrid, a pesar de contar, en esos momentos, con una oficina en Burlada.

No se recurre la desestimación.

#### **Ejercicio de 1993.**

Fundescoop solicitó y obtuvo subvención con cargo al Presupuesto de 1993 para los siguientes proyectos de cooperación:

- “Desarrollo del cooperativismo en comunidades rurales y pesqueras (cursos de formación sobre cooperativismo) de Trairi (Brasil)” por importe de 1.951.800 pts. Periodo de ejecución previsto del 15 de septiembre de 1993 a 15 de septiembre de 1994.

- “COFYDES. Cooperativa de fomento y desarrollo de Bata (Guinea Ecuatorial)” por importe de 4.000.000 pesetas. Periodo de ejecución previsto, mayo de 1993 a mayo de 1994.

La documentación de solicitud presentada por Fundescoop reúne, en general, los aspectos y requisitos contemplados en el Decreto Foral.

Por Orden Foral 297/1993 de mayo de 1993, el Consejero de Bienestar Social aprueba los expedientes de concesión de subvenciones y se ordena el pago de las mismas, con la obligación posterior de justificar documentalmente su aplicación —que de acuerdo con las instrucciones establecidas, el plazo de justificación finaliza el 31 de diciembre del año siguiente al de la concesión, es decir, de 1994—.

Las subvenciones concedidas suponen una financiación del 23,8 por ciento del coste del proyecto de Brasil y del 30 por ciento para el de Guinea.

Transcurrido el plazo final de justificación, 31 de diciembre de 1994, la situación era la siguiente:

a) Proyecto de Brasil. El 28 de diciembre de 1993, Fundescoop solicita una ampliación de al menos 6 meses en el plazo de ejecución del proyecto y de su justificación —motivado por las dificultades en ponerse en contacto con el socio local y la imposibilidad de remitirle los fondos sin una importante retracción por impuestos— y una reducción de los cursos contemplados en el mismo —de 8 a 5 cursos— para adecuarlos a la subvención recibida. No consta en el expediente administrativo autorización de la modificación.

En febrero de 1995, remite un conjunto de facturas por importe de 787.410 pesetas como justificativas de la realización de 2 cursos; este importe se distribuye, en porcentajes, de la siguiente manera: 43 por ciento, para coordinación y administración; 20 por ciento, para profesorado; 34 por ciento, para manutención de 40 alumnos, y 3 por ciento para material didáctico.

La cuantía justificada supone el 9,6 por ciento del coste inicial del proyecto y el 50 por ciento de la subvención percibida.

Por otra parte, conviene indicar que Fundescoop percibió el importe de dicha subvención en mayo de 1993; sin embargo, hasta finales de noviembre de 1994 no remite a Brasil una transferencia de 1 millón de pesetas.

b) Proyecto de Guinea Ecuatorial. El 28 de diciembre de 1993, Fundescoop solicita una ampliación de al menos 6 meses en el plazo de ejecución del proyecto, alegando la inestabilidad política existente en el Guinea. No consta en el expediente autorización de dicha ampliación.

El 15 de diciembre de 1994 remite un conjunto de documentación relativa a la ejecución del proyecto pero sin acompañar ningún tipo de justificación de gasto, aunque afirma que el proyecto se ha realizado. En este informe se explicita un coste total del proyecto de 7,1 millones, cuando el previsto era de 13,3 millones.

Ante esta situación la Administración requirió el 22 de febrero de 1995 a un total de 26 entidades de cooperación, entre ellas, Fundescoop, la necesidad de aportar la justificación precisa de las actividades cofinanciadas con el Gobierno de Navarra.

El 27 de marzo de 1996, recordando igualmente un requerimiento telefónico de finales de 1995, el Departamento de Bienestar Social insta específicamente a la entidad Fundescoop a que en el plazo de 10 días remita la documentación justificativa de las dos subvenciones de 1993 y que en caso contrario se iniciará un expediente de devolución al amparo de la ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En fase borrador de este informe, el Departamento de Bienestar Social informa que el 12 de abril de 1996 la entidad Fundescoop ha presentado una documentación justificativa de las anteriores subvenciones.

Revisada la naturaleza y calidad de la misma, los servicios técnicos del Departamento concluyen que no se ha justificado correctamente por importe de 3.612.942 pesetas, por lo que proponen la iniciación del correspondiente expediente de reintegro de la cantidad indicada.

#### **Ejercicio de 1994.**

En 1994, Fundescoop solicitó subvenciones para los siguientes proyectos:

- “Creación de escuela cooperativa en Confras (El Salvador)”.
- “Creación de cooperativa agraria en Chaco (Paraguay)”.

Por Orden Foral 565/1994, de 4 de julio, del Consejero de Bienestar Social se aprueba la concesión a Fundescoop de unas subvenciones de 2.205.000 pesetas para el proyecto de El Salvador y de 2.418.500 para el de Paraguay. Esta orden se contabilizó el 15 de julio de 1994, dando origen al correspondiente asiento contable.

Sin embargo, el 20 de julio del citado año, el Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social se dirige al Jefe de la Sección Económica rogándole que “como medida cautelar” se paralice el pago de las citadas subvenciones.

Por tanto nos encontramos ante un aplazamiento del pago de una subvención por órgano no competente que en la actualidad está registrado como resultados de 1994.

Por último conviene indicar que la entidad Fundescoop ha recibido por estos proyectos subvenciones del Ayuntamiento de Pamplona por importe de 2,5 millones, de acuerdo tanto con la notificación de Fundescoop al Gobierno de Navarra como por la información remitida por el propio Ayuntamiento a esta Cámara.

En fase borrador de este informe, el Departamento de Bienestar Social comunica que, con fecha 3 de abril de 1996, la entidad Fundescoop ha renunciado a las anteriores subvenciones ante la imposibilidad de acometer en condiciones los citados proyectos.

Igualmente, el Ayuntamiento de Pamplona informa que el 15 de abril Fundescoop también ha renunciado expresamente a la subvención obtenida del mismo.

#### **Ejercicio de 1995.**

Con cargo a los presupuestos de 1995, la entidad Fundescoop solicita una petición de ayuda para el proyecto “Creación de un centro de producción y difusión audiovisual formativo (Cuba)”, que presenta un coste total de 15,6 millones y un plazo de ejecución de 2 meses.

Por Resolución del Director General de Bienestar Social de 10 de mayo de 1995 se desestima la solicitud de subvención presentada por Fundescoop al haber obtenido, junto con otras solicitudes, una valoración negativa en el Informe Técnico elaborado de acuerdo con los criterios del Decreto Foral anteriormente citado. Por otra parte, de acuerdo con la información remitida por el Ayuntamiento de Pamplona, éste concedió a Fundescoop para este proyecto una subvención de 0,5 millones de pesetas.

En **conclusión**, se observa en general un adecuado procedimiento administrativo de concesión de este tipo de ayudas, si bien se detecta la necesidad de aplicar con mayor rigurosidad los mecanismos de control posterior sobre la correcta aplicación de la subvención y máxime teniendo en cuenta que su abono se efectúa íntegramente en el momento de la concesión.

#### APENDICE 9. RED TRANSEUROPEA DE BANCOS DE DATOS TELEMATICAS.

##### **Objeto.**

Dentro del Protocolo de Cooperación firmado entre Aquitania, País Vasco y Navarra, se pretende financiar el establecimiento de una red transeuropea de Bancos de Datos Telemáticos ligados a la formación y su entorno. Para ello se prevé la existencia de un socio de cada una de las regiones anteriores.

Por Navarra, el socio es la fundación Fundescoop, si bien en la propuesta inicial estaba previsto además la participación de la entidad Fondo Formación.

El desarrollo del proyecto se realizará de acuerdo con la siguiente metodología:

- Constitución por cada uno de los socios de un "grupo de pilotaje local" con apoyo metodológico y de coordinación del socio de Aquitania.
- Establecimiento de grupos de trabajo encargados de preparar el contenido de los bancos de datos.
- Formación en el aspecto técnico de estos grupos de trabajo realizada por el socio francés.
- Preparación de maquetas de bancos de datos.

El presupuesto previsto asciende a 300.000 francos franceses por cada una de las regiones, que al cambio de 25 pesetas/franco supone 7,5 millones de pesetas. La financiación procedería un 50 por ciento del Protocolo de Cooperación y otro 50 por ciento de autofinanciación.

El periodo de ejecución previsto es de tres meses, que se repartirán a lo largo de todo el ejercicio de 1994.

##### **Normativa específica.**

La concesión de estas ayudas está regulada en el Decreto Foral 358/1993, de 30 de noviembre. La convocatoria para 1994 se realiza a través de la Orden Foral 45/1994, de 8 de abril, del Consejero de Presidencia.

Esta Orden Foral, además de regular la diversa documentación y requisitos a cumplimentar, establece los criterios de adjudicación y el sistema de pago –30 por ciento, en la concesión de la subvención; 50 por ciento, previa justificación de que se ha alcanzado al menos el 30 por ciento del proyecto; el 20 por ciento restante, a su conclusión–.

Como cautelas a favor de la Administración se establecen fundamentalmente las siguientes:

- Si el coste del proyecto es inferior al previsto, la subvención se minorará en la misma proporción.
- Remisión de informes justificativos del desarrollo del proyecto, de cualquier eventualidad que afecte al mismo y, a su conclusión, de una memoria justificativa de su ejecución.

##### **Expediente Administrativo.**

El expediente revisado contiene la documentación previa exigida por la citada Orden Foral excepto que no constan los siguientes documentos:

- Instancia de Fundescoop, según el Anexo 1 de la Orden Foral.
- Compromiso de iniciación y finalización del proyecto –que necesariamente será antes del 31 de diciembre de 1995–.
- Especificación de si existen o no otras ayudas públicas.

Por Orden Foral 144/1994, de 18 de agosto, del Consejero de Presidencia se adjudican las ayudas correspondientes al Fondo de Cooperación para 1994. En concreto, al establecimiento de la red de bancos de datos se le asigna una ayuda de 2,4 millones, que representa el 32 por ciento del coste presentado por Fundescoop.

Por Resolución de 5 de septiembre de 1994, el Secretario General del Gobierno de Navarra ordena, de acuerdo con el sistema estipulado, el pago del 30 por ciento de la ayuda concedida que supone un importe de 720.000 pesetas.

El 15 de septiembre de 1995, Fundescoop junto con la documentación justificativa de haber finalizado la acción, solicita el pago del importe pendiente, cantidad que se encuentra en resultados –es decir, pendiente de pago– del presupuesto de gastos de 1995.

Ahora bien, como el gasto justificado asciende aproximadamente a 5 millones –inferior a los 7,5 millones previstos–, el Gobierno ha reducido igualmente la subvención, dejando en resultados

sólo el importe de 960.000 pesetas. Por tanto, la subvención realmente ascenderá, en su caso, a 1.680.000 pesetas.

**Justificación.**

La documentación justificativa presentada por Fundescoop está formada por:

- Escrito de presentación
- Relación de comunicaciones enviadas al grupo de pilotaje de Navarra.
- Actas de reuniones
- Resumen de viajes
- Partes de asistencias
- Diskette y copia en papel de las pantallas de la maqueta
- Relación de gastos.

De acuerdo con esta documentación, los gastos ocasionados a Fundescoop ascienden a 4.999.130 pesetas, presentándose mediante autojustificaciones el 27 por ciento de los mismos.

En **conclusión**, esta justificación no responde fielmente a lo establecido en el artículo 10.1. de la Orden Foral de convocatoria en cuanto que no se aportan esencialmente los siguientes aspectos:

- Detalle de ingresos y gastos.
- Modificaciones introducidas en el proyecto.
- Memoria justificativa de la ejecución del proyecto.

En consecuencia, el Gobierno de Navarra, previamente al pago de la cantidad pendiente, debe proceder a solicitar información complementaria a la entidad Fundescoop al objeto de justificar correcta y adecuadamente el proyecto realizado.

**ANEXOS.****ANEXO I. ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL ILMO. SR. CONSEJERO DE PRESIDENCIA DEL GOBIERNO DE NAVARRA.**

En relación con el informe provisional de fiscalización de las subvenciones concedidas a Fundescoop, y concretamente sobre las acciones formativas correspondientes a los años 1989 y 1990, este Departamento entiende que el informe es riguroso y objetivo. No obstante, existen algunas expresiones que considero deben aclararse, pues pudieran tener una lectura equívoca. Realmente es a partir de diciembre de 1995 cuando afloran datos indicativos de que los citados cursos no se han impartido como se habían propuesto e incluso justificado en su día.

Genéricamente, la documentación original aportada por Fundescoop, tanto en el momento de la solicitud como en el de la justificación de los gastos, cumplía los requisitos determinados en la normativa. Cosa distinta es que, toda o parte de esa documentación, pudo ser falsa, como parece que así fue y, precisamente, al haberse detectado con posterioridad esa actuación fraudulenta es cuando se revisaron los expedientes y se iniciaron inmediatamente las investigaciones y actuaciones pertinentes, lo cual no significa que, con base en la documentación originalmente aportada, la concesión no fuese reglamentaria.

Esta es la razón de que se considere equívoca, por ejemplo, la expresión del último párrafo de la página 8 cuando afirma "En definitiva, la subvención se concedió, por el Gobierno de Navarra, sin que la entidad observara todos los requisitos establecidos en la normativa reguladora..." o la del penúltimo párrafo de la página 9, en el mismo sentido.

Por lo que se refiere, con carácter general, al seguimiento de los cursos, es cierto que, tanto respecto a los impartidos por Fundescoop como por el resto de entidades, no hubo un control material de la realización de los mismos en el momento de su ejecución, debido ello, entre otros extremos, a la carencia de personal para tales cometidos en aquellos momentos, limitándose el seguimiento de todos los cursos subvencionados, (no sólo los de Fundescoop), a la exigencia de aportación de los documentos justificativos originales, sin que se exigiese la autenticación de las firmas de todos los documentos y certificaciones aportadas a los expedientes, y ello por dos motivos:

1º. Por resultar prácticamente imposible la comprobación de la autenticidad de todos los documentos que se registran en la administración y,

2º. Por partir del principio general de presunción de veracidad de los documentos originales aportados, sin que ello signifique que no se pueda desvirtuar esa presunción de veracidad sí, con posterioridad, la Administración comprueba por cualquier medio la falsedad o inexactitud de todos o de alguno de ellos.

Precisamente, en relación con los cursos objeto del presente informe, en cuanto se detectaron indicios de posibles falsedades o inexactitudes, la Administración inmediatamente inició la correspondiente información y adoptó las medidas precisas en aras a determinar las pertinentes responsabilidades, habiéndose presentado una denuncia ante la Jurisdicción Penal.

En consecuencia con lo anterior, hay que señalar que la inexistencia de autorizaciones administrativas para modificar algunas características o condiciones previstas en las concesiones de ayudas (página 9 del informe) fue debida a que no se plantearon ante la Administración tales modificaciones ni se deducían las mismas de la documentación y justificaciones inicialmente aportadas, por lo que difícilmente se pudo autorizar nada en ese sentido.

En relación con la no constancia de las fechas de inicio y conclusión de los cursos, hay que hacer notar que en los expedientes existen escritos y certificaciones del Director Gerente de la Fundación en los que se dicen las fechas durante las cuales se desarrollaron los cursos.

En cuanto a la no constancia en algunos expedientes de información sobre la naturaleza y características de Fundescoop, hay que señalar que no constan en los expedientes del año 1990 porque ya se habría acreditado en otros anteriores, como el del año 1989, cuya documentación completa se ha remitido a la Cámara de Comptos para esta fiscalización.

A continuación se realizan algunas consideraciones sobre las conclusiones específicas referidas a cada curso.

**A) Curso sobre gerentes promotores.**

De acuerdo con la Orden Foral de 5 de junio de 1989, el total de la partida presupuestaria se distribuye entre todas las solicitudes planteadas, sin que se proceda al pago hasta que las acciones se hayan llevado a cabo y se hayan justificado. Como consecuencia de que algunos solicitan-

tes renuncian o comunican que no van a ejecutar los cursos presentados, esas cantidades sobrantes se vuelven a distribuir entre todas las solicitudes incrementándose con ello la subvención para todos en idéntico porcentaje.

Respecto a que el certificado de estar al corriente de las obligaciones fiscales está remitido en febrero de 1991, es decir, aproximadamente un año y medio después de la concesión de la subvención, es precisamente debido a ello que no se efectuó el pago de la misma, procediéndose al abono de la totalidad de la subvención concedida mediante Orden Foral de 13 de marzo de 1991, precisamente cuando se aportó el certificado citado y está completa toda la documentación, ya que en el momento de la concesión no se abona ni se anticipa pago alguno.

### **B) Cursos sobre marketing internacional y formación de expertos en integración y desarrollo cooperativo.**

Respecto a estos cursos, incluidos en el Programa operativo del objetivo número 2 del Fondo Social Europeo, hay que señalar lo siguiente:

Durante los meses finales de 1989 y primeros de 1990 se tuvieron contactos con diversas asociaciones empresariales y entidades dedicadas a la formación, a fin de que sugiriesen o aportasen proyectos para, en el supuesto de que el Gobierno de Navarra los considerase oportunos, presentarlos ante el Fondo Social Europeo (conviene señalar que éste fue el primer año que se solicitaban ayudas del F.S.E.). De las acciones o proyectos aportados por las diversas entidades, se presentaron ante el F.S.E., a través de la Unidad Administradora de Madrid, las acciones referidas a estos dos cursos, así como otras propuestas por CEIN, Agrupación de Constructores Promotores, etc.

Las acciones citadas anteriormente fueron aprobadas y subvencionadas con un 45 % por el F.S.E., por lo que, con base en ello, el 55 % restante se financió por parte de la Administración de la Comunidad Foral. En consonancia con el procedimiento seguido en este primer año y con la forma de presentación de proyectos, las subvenciones se concedieron a las entidades que aportaron los mismos y que se encargaron de realizar las acciones formativas, y por ello no se realizó convocatoria pública.

Sin perjuicio de lo señalado, es evidente que, en los momentos en que se tramitaron los citados expedientes, no existía un procedimiento de seguimiento material de estas subvenciones corrientes en la Administración de la Comunidad

Foral. Sin embargo se ha avanzado en el control, y a principios del año 1992, mediante Orden Foral de 17 de marzo, del Consejero de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo, se regulan las materias de Cursos de Formación de Capital Humano y las ayudas a la formación prevista en el Programa Operativo del Objetivo número 2 del Fondo Social Europeo, regulación ésta que se ha ido complementando a lo largo de los años siguientes. Ya en el año 1995, el Decreto Foral 31/95, de 13 de febrero, establece un sistema de concesión de subvenciones para formación garantizando unos controles más exhaustivos que en las disposiciones anteriores (como se reflejó en dos Ordenes Forales de 16 de febrero de ese año). Por Decreto Foral 565/1995, de 4 de diciembre, se creó el Consejo Navarro de Formación para el empleo como órgano de asesoramiento, participación y consulta, capaz de transmitir criterios técnicos y propuestas o iniciativas tendentes a facilitar y mejorar la gestión en materia de Formación Ocupacional y Continua.

Estos criterios se plasman, asimismo, en las convocatorias para formación del año 1996 que aparecen en las Ordenes Forales 136 y 137, de 29 de enero, del Consejero de Presidencia, así como la Resolución 413/96, de 22 de marzo, del Director General de Trabajo, que pormenoriza los requisitos y el control que ya se está poniendo en práctica para las acciones formativas subvencionadas con cargo a los Presupuestos de la Dirección General de Trabajo.

Pamplona, 14 de mayo de 1996

El Consejero de Presidencia: Federico Tajadura Iso

### **ANEXO II. CONTESTACION DE LA CAMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL ILMO. SR. CONSEJERO DE PRESIDENCIA.**

Analizadas las alegaciones presentadas por el Ilmo. Sr. Consejero de Presidencia al informe provisional, esta Presidencia resuelve elevarlo a definitivo con la siguiente puntualización:

En relación con el cumplimiento de los requisitos señalados en la normativa de concesión y pago, indicamos:

a) Curso "Gerente Promotores (1989)": esta Cámara insiste en que se le concedió y abonó la subvención sin que la entidad Fundescoop observara plenamente los requisitos señalados en la normativa aplicable. En concreto y tal como se indica en el apéndice 1 del informe, no consta en

el expediente la siguiente documentación requerida:

- Fechas concretas de realización.
- Número y relación de participantes.
- Características de la entidad beneficiaria.
- Certificado de estar al corriente de sus obligaciones fiscales, exigible en el momento de la concesión, y no sólo en el de pago.

- Memoria explicativa del desarrollo del curso.
- Informe final-balance.

b) Sobre el resto de cursos analizados a petición parlamentaria, las conclusiones del informe se refieren a que los mismos no fueron impartidos con la extensión y ámbito temporal previstos en las Ordenes Forales de concesión.

c) Esta Cámara manifiesta igualmente que en los expedientes revisados no consta ni la petición

de Fundescoop ni la autorización de la Administración para modificar las características esenciales de las acciones formativas.

Respecto a la comprobación de la autenticidad y veracidad de los documentos aportados por Fundescoop:

Esta Cámara en ningún momento plantea que la Administración debiera comprobar y verificar exhaustivamente la totalidad de documentos y firmas que conforman un expediente administrativo. Ahora bien, la concesión de subvenciones –en definitiva, entrega de recursos públicos– demanda un mayor rigor en dicha comprobación así como una revisión de su coherencia interna, aspectos éstos no suficientemente contemplados en los expedientes fiscalizados.

Pamplona a 16 de mayo de 1996

El Presidente: Francisco Javier Tuñón San Martín

## **Informe sobre la legalidad del complemento de equiparación de los Cuerpos Docentes Universitarios y del ajuste llevado a cabo por la Universidad Pública de Navarra de la partida 121.05 de sus Presupuestos para 1995 y anteriores, emitido por la Cámara de Comptos**

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 1 de julio de 1996, acordó ordenar la publicación del informe emitido por la Cámara de Comptos sobre la legalidad del complemento de equiparación de los Cuerpos Docentes Universitarios y del ajuste llevado a cabo por la Universidad Pública de Navarra de la partida 121.05 de sus Presupuestos para 1995 y anteriores.

Pamplona, 2 de julio de 1996

La Presidenta: M<sup>a</sup> Dolores Eguren Apesteguía

### **Informe sobre la legalidad del complemento de equiparación de los Cuerpos Docentes Universitarios y del ajuste llevado a cabo por la Universidad Pública de Navarra de la partida 121.05 de sus Presupuestos para 1995 y anteriores, emitido por la Cámara de Comptos**

#### **INDICE**

Relación de abreviaturas. (Pág. 25).

I. Introducción. (Pág. 25).

II. Antecedentes. (Pág. 26).

1. Establecimiento de una indemnización por residencia. (Pág. 26).

2. Implantación del denominado “Complemento de Equiparación de los profesores de los Cuerpos Docentes. (Pág. 27).

3. Previsiones presupuestarias de los Presupuestos Generales de Navarra y de la UPNA. (Pág. 28).

4. Ejecución presupuestaria de la partida 121.05 de los presupuestos de la UPNA para 1994 y 1995. (Pág. 29).

III. Normativa de aplicación y Régimen Jurídico Básico de la UPNA. (Pag. 30).

IV. Consideraciones. (Pág. 32).

1<sup>a</sup>. El Estatus jurídico de la UPNA: su autonomía. (Pág. 32).

2<sup>a</sup>. El Estatuto funcional de los Cuerpos Docentes Universitarios. (Pág. 33).

3<sup>a</sup>. El denominado “Complemento de equiparación docente” y su adecuación al régimen

retributivo del profesorado universitario. (Pág. 34).

4ª. Normativa autónoma de la UPNA reguladora de esta materia. (Pág. 36).

5ª. La garantía y efectividad de la correcta aplicación de los recursos públicos transferidos a la UPNA por la Comunidad Foral de Navarra. (Pág. 38).

V. Conclusiones. (Pág. 39).

VI. Anexos. (Pág. 41).

VI.1. Alegaciones presentadas por el Excmo. y Mgnfco. Rector de la UPNA (Pág. 41).

VI.2. Respuesta de la Cámara de Comptos a las alegaciones presentadas por el Excmo. y Mgnfco. Rector de la UPNA (Pág. 47).

### RELACION DE ABREVIATURAS.

CCAA: Comunidades autónomas.

LFCS: Ley Foral del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra.

LFHP: Ley Foral de la Hacienda Pública de Navarra.

LFTC: Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

LOTG: Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.

LRFP: Ley de medidas para la reforma de la Función Pública.

LRJAP: Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

UPNA: Universidad Pública de Navarra.

LORAFNA: Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra

LGP: Ley General Presupuestaria.

LFCC: Ley Foral de la Cámara de Comptos de Navarra.

BOPN: Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

### I. INTRODUCCION.

En sesión celebrada el día 6 de mayo de 1996, la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, a petición del Grupo Parlamentario "Unión del Pueblo Navarro" ha solicitado a esta institución fiscalizadora la emisión de un "...informe acerca de la corrección o no de la ejecución, conforme a la legislación aplicable, de la partida 121.05 del presupuesto de la Universidad Pública de Navarra de 1995 y anteriores... en los términos

contenidos en el escrito..." de dicho grupo parlamentario.

Por su parte, en el apartado expositivo del mencionado escrito se señalan diversas circunstancias justificativas de la petición en la forma que literalmente se transcribe a continuación:

"Con motivo del "ajuste" efectuado en el concepto 121.05 de los Presupuestos de la UPNA para 1995, la Secretaría Técnica del Departamento de Educación, Cultura, Deporte y Juventud; el Servicio de Presupuestos y Tesorería; el Servicio de Asesoría Jurídica del Gobierno de Navarra, han emitido informes sobre tal ajuste y sobre la posibilidad de proceder a la equiparación retributiva del personal docente de la UPNA. Concluyen señalando la ilegalidad del reglamento que regula el complemento de equiparación; la ausencia de suficiente respaldo jurídico-formal para amparar la equiparación efectuada; la vulneración de los artículos 21, 28b y 43 de la Ley Foral de la Hacienda Pública; 46.1 de la Ley Foral 8/1988, 46.2 de la LRU; la nulidad de pleno derecho del citado complemento".

Finaliza deduciendo la solicitud de informe de referencia, previa la formulación de determinadas consideraciones del siguiente tenor literal:

"Considerando, por una parte, la obligación de los poderes públicos de intervenir para salvaguardar la correcta utilización de los fondos públicos y, vinculada con la misma, la eficacia en la utilización de los recursos que la sociedad pone a disposición de la Universidad; por otra el régimen de responsabilidades establecido en los artículos 116 a 121 de la Ley de Hacienda Pública de Navarra".

Posteriormente, en sesión celebrada el día 13 de mayo de 1996, la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, esta vez a petición del Gobierno de Navarra instada por la Junta de Gobierno de la Universidad Pública de Navarra (en adelante UPNA), reitera la petición a la Cámara de Comptos para la emisión de este informe sobre "la legalidad de la partida complemento de equiparación de los Cuerpos Docentes y el ajuste llevado a cabo por la Universidad Pública de Navarra, y habida cuenta del Acuerdo de la Junta de Portavoces de 6 de mayo adoptado a solicitud del Grupo Parlamentario Unión del Pueblo Navarro, sobre una cuestión similar".

Con la realización del presente informe se pretende dar cumplimiento a las peticiones formuladas por la Junta de Portavoces, al amparo de lo dispuesto en los artículos 5 y 8c de la Ley Foral 19/84, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra (en adelante, LFCC).

En coherencia con lo solicitado, y de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1.c) y 2 de la LFCC, el informe versará sobre la adecuación a la legalidad de la actuación financiera de la UPNA en lo que respecta a la previsión y ejecución de la partida presupuestaria 121.05 de su presupuesto para 1995, denominada "Complemento de Equiparación Cuerpos Docentes". El ejercicio de las facultades de control por este organismo en la materia de que se trata exige, para dar respuesta cabal a la petición parlamentaria, por una parte, hacer referencia a diversos antecedentes de hecho que enmarquen y expliciten el estado de la cuestión respecto al referido "complemento" y, por otra, formular una serie de consideraciones jurídicas, que, trascendiendo el mero ámbito financiero, sienten las premisas básicas de que ha de partirse en la resolución de las cuestiones objeto de controversia.

Para la realización de este informe se ha solicitado diversa documentación a los Departamentos de Educación y Cultura, Economía y Hacienda y Presidencia e Interior del Gobierno de Navarra, así como al Rectorado de la UPNA, que la han aportado a este organismo por lo que hemos de agradecerles la colaboración prestada.

## II. ANTECEDENTES.

### 1. ESTABLECIMIENTO DE UNA INDEMNIZACIÓN POR RESIDENCIA.

Mediante Acuerdo del Gobierno de Navarra de 28 de diciembre de 1989 se autoriza a la UPNA para dictar las normas que regulen la concesión de la indemnización por residencia de su profesorado, "...con carácter transitorio, temporal e improrrogable" para los ejercicios de 1990, 1991 y 1992 y fijando las cuantías anuales máximas para dicho ejercicio. En la parte expositiva del Acuerdo se alude a la conveniencia de acometer un Plan General de Construcción de viviendas y residencias universitarias para alojamiento temporal o permanente del profesorado y a continuación se justifica el establecimiento de aquella indemnización del siguiente modo literal:

"Pero como quiera que la construcción y disponibilidad de dichas viviendas y residencias universitarias no podrá ser una realidad hasta el año 1993 aproximadamente, se hace preciso el establecimiento, con carácter urgente, y de modo transitorio, de una indemnización por residencia que permita, mientras el Plan General no se acometa, una mayor facilidad para que los profesores y sus familias puedan contar con una residencia adecuada a un coste proporcional a sus salarios".

La Permanente de la Comisión Gestora de la UPNA, mediante acuerdo de 8 de mayo de 1990, aprueba la "Normativa de regulación de la indemnización por residencia".

En el informe de esta Cámara, de fecha 22/I/1991 sobre la gestión económico financiera de la UPNA en el ejercicio de 1990, se exponían las dudas sobre la legalidad del concepto retributivo de que se trata, afirmando que "... dicha normativa tiene 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 Real Decreto 1086/89 en que se fundamenta".

Al propio tiempo, en relación a la Normativa aprobada por la Comisión Gestora, se señalaba que "... no determina con precisión los criterios y requisitos precisos para la percepción de la citada indemnización por residencia". Y finalmente se recomendaba que "la aplicación de nuevos conceptos retributivos, incluso siendo temporales, debe adecuarse a la legislación general reguladora del régimen retributivo del profesorado universitario y, en todo caso, determinar con precisión los criterios y requisitos necesarios para su percepción".

Por otro lado, sin mediar habilitación alguna por parte del Gobierno de Navarra, la Junta de Gobierno de la UPNA, en sesión de 21/XII/1992, acuerda prorrogar la reiterada indemnización, que se regirá por el "Reglamento regulador", aprobado por el Consejo de Gobierno de la Universidad el 22/XII/1992. En relación a este particular, en el informe de la Cámara sobre la gestión de la UPNA relativo al ejercicio de 1992 (BONP nº 2, de 11 de enero de 1994), se objetaba que "la nueva regulación 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".

En dicho informe se recomendaba "la correcta aplicación de la normativa vigente en materia de retribuciones y la corrección de las situaciones irregulares".

En este estado de cosas, finalmente, contestando a la petición formulada por el Rectorado, el Gobierno de Navarra, en sesión de 19 de abril de 1993, acuerda:

“Denegar la petición de la Universidad Pública de Navarra por la que solicita que se asuma como parte del coste legítimo de personal, a los efectos previstos en el artículo 54.4 de la Ley de Reforma Universitaria, el correspondiente al concepto aprobado por la Junta de Gobierno de la Universidad Pública de Navarra el día 27 de enero de 1993, en tanto se mantenga su carácter general e incondicionado”.

## 2. IMPLANTACION DEL DENOMINADO “COMPLEMENTO DE EQUIPARACION DE LOS PROFESORES DE LOS CUERPOS DOCENTES”.

La Junta de Gobierno de la UPNA, en sesión de 10/V/1994, acuerda:

- “Modificar la denominación suprimiendo el concepto de “indemnización por residencia”.

- Proponer al Gobierno de Navarra y Comisión Parlamentaria la aplicación a 1 de enero de 1995 de un complemento equivalente al porcentaje diferencial entre la remuneración del personal docente de secundaria del Gobierno de Navarra y de Territorio MEC.

- Modificar el modo de reparto del complemento que, de forma transitoria hasta la aplicación del citado en el apartado anterior, se realizará por distribución proporcional de la cuantía presupuestaria no hecha efectiva hasta Mayo entre las categorías de profesorado de los Cuerpos Docentes Universitarios con dedicación a tiempo completo según su sueldo base, complemento de destino y complemento específico.

- Aplicar este modo de asignación transitorio a partir de la nómina del mes de Junio.

- Delegar en el Consejo de Gobierno la redacción de una normativa y articulación técnica que, de acuerdo con los puntos anteriores, sustituya a la hasta ahora vigente y de la que informará a la Junta de Gobierno próxima.

- Remitir una carta explicativa a todos los profesores destinatarios de la decisión, pormenorizando las cuantías del complemento”.

No consta a esta Cámara documentación acreditativa de que se haya hecho efectiva la propuesta al Gobierno de Navarra y Comisión Parlamentaria de aplicar el complemento de referencia. Por otra parte, tampoco existe constancia documental de que el Gobierno de Navarra o el Parlamento se hayan pronunciado de forma directa o indirecta respecto a dicho complemento.

El Consejo de Gobierno de la UPNA aprueba, en sesión de 21/VI/1994, el “Reglamento regulador del Complemento de Equiparación de los Profesores de los Cuerpos Docentes”, de cuyo contenido cabe destacar:

- Se otorga el “derecho a un complemento de equiparación” a los profesores de los Cuerpos Docentes, funcionarios de carrera e interinos... y en régimen de dedicación a tiempo completo”.

- Se fija “la cuantía mensual bruta “en los siguientes importes: 54.481 ptas. para los Catedráticos de Universidad; 44.130 ptas. para los Profesores Titulares de Universidad y para los Catedráticos de Escuela Universitaria; y 37.354 para los Profesores Titulares de Escuela Universitaria.

- Se faculta al Rectorado de la UPNA para interpretar el Reglamento.

La Junta de Gobierno, en sesión de 6/II/1995, actualiza por encima del 10 por ciento el complemento para 1995, fijando las cuantías en 60.541., 49.039 y 41.509 ptas./mes para la clase de docentes que, respectivamente, ha sido referenciada.

Finalmente, en lo que toca a la regulación autónoma de este complemento, la Junta de Gobierno, en sesión de 10/II/1996 aprueba las nuevas “Normas de ejecución de la partida presupuestaria 121.05 “Complemento de equiparación Cuerpos Docentes”, que derogan “los acuerdos, normativas y reglamentos relativos a la regulación de la indemnización por residencia y del complemento de equiparación aprobados anteriormente”. Las nuevas normas contienen una diferencia sustancial respecto a las anteriores, al configurar las cuantías mensuales brutas como percepciones a cuenta o parciales a reserva de una liquidación final de la cuantía total presupuestada, que no generará remanentes; dice así su artículo 3:

“La cuantía mensual bruta –a cuenta– del complemento de equiparación será calculada por distribución proporcional del total de la partida presupuestaria entre las categorías de profesorado de los Cuerpos Docentes con dedicación a tiempo completo según la suma de su sueldo base, complemento de destino y componente general del complemento específico, de la forma establecida por la Junta de Gobierno en su acuerdo de 10 de mayo de 1994.

El carácter finalista de este complemento, determinará la afectación de su cuantía total al cumplimiento de sus fines. A estos efectos el

complemento de equiparación docente no generará remanentes de créditos, entendiéndose que las cuantías mensuales abonadas constituyen pagos parciales a reserva de una liquidación posterior final que se realizará en el mes de diciembre de cada año para establecer cuál de las partes resulta deudora y la cuantía de la deuda, al objeto de ejecutar la totalidad del crédito presupuestario.”

No consta que, con carácter previo o posterior a los acuerdos del Consejo de Gobierno de 21/VI/1994 y de la Junta de Gobierno de 6/II/1995 y de 10/II/1996, u otros referidos a la regulación, actualización o ajuste del complemento, las instituciones correspondientes de la Comunidad Foral de Navarra hayan emitido pronunciamiento alguno al respecto; en relación al último de los calendados acuerdos, y con carácter previo a su adopción, el Rector informa a los miembros de la Junta del informe emitido por los servicios jurídicos de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud, en contestación a su escrito de 31/II/1996, en el que solicita del Departamento “los criterios o el marco dentro del cual debe actuar la Universidad a la hora de aplicar... la línea presupuestaria específica 121.05...” ya que “... dada la situación generada resulta cada día más urgente encontrar cobertura general, si es que todavía no la tiene, al concepto de equiparación u homologación de los funcionarios públicos universitarios con el resto de los funcionarios de la Administración Foral”. El mentado informe jurídico concluía que mediante la regulación por parte de los órganos universitarios del complemento de equiparación, en sustitución de la indemnización por residencia, “no se logró dar cobertura legal a este concepto, que sigue sin encajar en ninguno de los previstos en la legislación vigente.”

### 3. PREVISIONES PRESUPUESTARIAS DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DE NAVARRA Y DE LA UPNA

Desde la creación y puesta en funcionamiento de la UPNA, los Presupuestos Generales de Navarra para los diversos ejercicios contemplaban únicamente dos tipos de transferencias a dicha Universidad: una subvención global para gastos corrientes y otra para gastos de capital. A partir del ejercicio de 1994 varía dicha articulación en lo que toca a las transferencias corrientes, de tal forma que en el Programa “Mejora de las enseñanzas universitarias. Universidad Pública” de los Presupuestos Generales de Navarra para 1994, 1995 y 1996 se comprende, junto a la partida denominada “Subvención a la UPNA”, otra genéricamente identificada como “Otras transferencias

corrientes”, cuyos importes para dichos años son, respectivamente, 128, 148 y 163,7 millones de pesetas, lo que supone un importe global de 439,7 millones de pesetas. A esta cantidad habría que añadir la denominada “Indemnización por residencia” correspondiente a 1993 cuyo importe de ejecución en el presupuesto de la UPNA de ese año asciende a 118.533.990 ptas.

De la diversa documentación obrante en esta Cámara se deduce que los titulares de los órganos unipersonales de la UPNA y los miembros de sus órganos colegiados identifican la mencionada partida “Otras transferencias corrientes” con la destinada a financiar el complemento de equiparación y, según ellos, su importe se “negocia” con la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y los Grupos Parlamentarios. Y así:

- En el acta de la sesión de la Junta de Gobierno de 10 de mayo de 1994, en la que se suprime la denominación de “indemnización por residencia” para sustituirla por el complemento de equiparación, se recoge la siguiente afirmación vertida por un Vicerrector: se “.. informa de las negociaciones habidas y de que, como consecuencia, en los Presupuestos de la Comunidad aparece como cuantía diferenciada una subvención de 128 millones con este fin”.

- En la parte expositiva del Reglamento regulador del complemento, aprobado por el Consejo de Gobierno, el 21/VI/1994 se alude a que “No obstante, el planteamiento de la cuestión a mediados de 1994 presenta como valladar jurídico infranqueable la existencia de una línea de crédito en la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para 1994 que no puede ser superado, ya que ello vulneraría el principio de especialidad presupuestaria en su vertiente cuantitativa.”

- En el informe que sirve de base a la actualización del complemento por la Junta de Gobierno para el ejercicio de 1995, se afirma “El Parlamento Foral aprobó en los Presupuestos Generales de Navarra para 1995 una partida denominada “Otras transferencias corrientes” de 148.000.000 que, si bien no tiene una finalidad específica “strictu sensu”, está destinada en el ánimo de quienes propusieron la enmienda de incremento a cubrir el complemento de equiparación docente.”

- En la sesión de la Junta de Gobierno de 10/II/1996 y en relación al reparto del complemento de equiparación se señala que “Para el año 1996 se han asignado 163.767.000 en los presupuestos generales de Navarra, y el reparto se ha llevado a cabo de manera que el ajuste final sea mínimo”.

- Finalmente, en la comparecencia del Rector de la UPNA ante la Comisión Parlamentaria de Educación y Cultura, el día 23 de febrero de 1996, afirma, en relación a la cuantía de 148 millones para el reiterado complemento en 1995: "la determinación de su cuantía es objeto de negociación con la Administración de la Comunidad Foral y tiene carácter limitativo" y añade que "para este objetivo (avanzar en la equiparación retributiva) los Presupuestos Generales de Navarra autorizan el correspondiente crédito", aunque "la ley de Presupuestos no estableció ni establece criterios generales de distribución de la dotación".

Hasta aquí, pues, la transcripción de opiniones vertidas por representantes de la UPNA. Por esta Cámara se ha analizado el proceso de tramitación y debate parlamentario de la partida presupuestaria de que se trata, para los ejercicios de 1994 y 1995.

De tal examen se desprende lo siguiente:

#### **Presupuestos de 1994:**

- El proyecto remitido por el Gobierno de Navarra únicamente contemplaba, en transferencias corrientes, una partida denominada "Subvención a la UPNA".

- Mediante enmienda "in voce" de adición, nº 19, (sustitutiva de las enmiendas 286, 287 y 290) suscrita por los grupos parlamentarios "Eusko Alkartasuna", "Socialistas del Parlamento de Navarra" y "Unión del Pueblo Navarro", se propone la creación de una nueva partida, denominada "Otras Transferencias corrientes" con una dotación de 128 millones, sin que conste su motivación. La nueva partida, incluida en el Programa 440 "Mejora de enseñanzas universitarias. Universidad Pública", resulta aprobada por la Comisión de Hacienda y ratificada por el Pleno y configura la línea presupuestaria 12451-9.

#### **Presupuestos de 1995:**

En el proyecto de ley Foral de Presupuestos se consigna un importe para dicha partida de 128 millones de pesetas. (línea nº 12870-3).

- Mediante enmienda nº 247 del Grupo Parlamentario "Socialistas del Parlamento de Navarra" se propone un aumento de gasto de 20 millones de pesetas motivado en "atender las necesidades de la Universidad Pública de Navarra".

- En la sesión de la Comisión de Hacienda de 21/XII/1994, sin consignación en el acta de debate al respecto, se aprueba dicho incremento por 7 votos a favor y 5 en contra; el Pleno, finalmente, aprueba la reiterada partida en el importe incre-

mentado sobre el proyecto, por cuantía definitiva de 148 millones de pesetas.

Ninguna referencia se contiene en todo el trámite reseñado que explícita o implícitamente ponga de manifiesto destino específico alguno respecto a la partida de constante mención.

Tampoco la documentación oficial relativa a los Presupuestos Generales de Navarra para 1994 y 1995 hace referencia directa o indirecta alguna al destino singular de la partida "Otras transferencias corrientes"; especialmente, examinada la descripción de los programas "Mejora de enseñanzas universitarias. Universidad Pública", en que dicha partida se incluye, se omite cualquier alusión a su destino.

Importante es reseñar que, en ningún caso, la Comunidad Foral de Navarra, bien sea a través del legislativo o bien del ejecutivo, ha autorizado específicamente los costes del personal funcionario docente y no docente de la UPNA.

En lo que respecta a las previsiones de los Presupuestos de la Universidad Pública para 1994, 1995 y 1996, mencionaremos que se consigna la partida presupuestaria nº 121.05 "Complemento equiparación Cuerpos Docentes", con los importes, respectivamente, de 128, 148 y 163,7 millones de pesetas.

#### **4. EJECUCION PRESUPUESTARIA DE LA PARTIDA 121.05 DE LOS PRESUPUESTOS DE LA UPNA PARA 1994 Y 1995.**

De la documentación remitida por el Rectorado, se deduce:

- 1994. Se ejecuta un total de 124.066.200 pesetas y resulta un remanente a 31/XII/1994 de 3.933.800 pesetas, respecto del que no consta su incorporación a 1995 ni su aplicación a retribuir al profesorado por el concepto de complemento de equiparación correspondiente a 1994.

- 1995. Mediante el denominado "informe ejecución a 31 de diciembre de 1995 de la partida 121.05 de los presupuestos de la Universidad Pública de Navarra para 1995", suscrito por el Gerente, con fecha 27 de diciembre de 1995, se señala que "Cumplidas las obligaciones al último día del ejercicio presupuestario en relación con el complemento de equiparación docente, se han ejecutado 136.902.329 pesetas quedando, por tanto, 11.097.671 sin ejecutar".

Enfatiza el informe que "llama poderosamente la atención el abultado sobrante sin ejecutar" y se extiende en explicitar sus causas, para concluir que "la aplicación estricta de los criterios adopta-

dos en 1994 a toda la partida presupuestaria, hubiera provocado la necesidad de habilitar crédito presupuestario para nuevas incorporaciones, por ello la cautela adoptada adolece de una falta de rigor en los cálculos que se pone de manifiesto en el sobrante a 31 de diciembre de 1995 (11.097.671 pesetas)."

Al mencionado informe se acompaña un cuadro de "posible distribución del complemento de equiparación docente disponible a 31/XII/1995", en el que la cantidad sobrante (11.097.671 pts.) se distribuiría asignando un "bruto anual individual" en los importes siguientes: 58.842 pts., para Catedráticos de Universidad, 47.660 para Catedráticos de Escuela universitaria y Profesores Titulares de Universidad y 39.868 para Profesores Titulares de Escuela Universitaria.

En la Junta de Gobierno de 10 de enero de 1996 el Rector informa que "respecto al complemento de equiparación docente se procederá al ajuste final en la distribución de los 148 millones asignados para 1995, con los criterios que se ha repartido en el año 1995."

Mediante acuerdo de la Junta de Gobierno de 9 de febrero de 1996, se resuelve "ratificar el ajuste de la partida 121.05 "Complemento de Equiparación Cuerpos Docentes", del Reglamento de 1995, por un importe total de 148 millones de ptas., distribuido según los criterios aprobados por la Junta de Gobierno, en la sesión de día 10 de mayo de 1994".

Estando a punto de ultimar el borrador de este informe, se remite a esta Cámara de Comptos, con fecha 7 de junio de 1996, certificado del Secretario General de la UPNA en el que se acredita la existencia de una Resolución del Rector de 29 de diciembre de 1995 por la que se resuelve "liquidar hasta su total agotamiento la partida 121.05 del presupuesto de gastos de la UPNA para 1995". Esta liquidación "se efectuará siguiendo los criterios de proporcionalidad fijados en el Acuerdo de 10 de mayo de 1994 y teniendo en cuenta, en su aplicación individual, el período de prestación de servicios en la Universidad durante 1995".

Esta resolución del Rector no constaba en el expediente inicialmente remitido a esta Cámara de Comptos por el Rectorado ni existe referencia a ella en la documentación contenida en el citado expediente. Asimismo, tampoco se da cuenta de su existencia en las sesiones de la Junta de Gobierno anteriormente citadas, en que se trató del ajuste de la reiterada partida, ni en la comparecencia del Rector de la UPNA ante la Comisión

de Educación y Cultura del Parlamento de Navarra, celebrada el 23 de febrero de 1996, para informar sobre el reparto de este remanente, ni se cita en ninguno de los informes jurídicos y documentos manejados por esta Cámara de Comptos, incluidos los elaborados por los técnicos de la UPNA.

Señalar por último que de la documentación manejada por esta Cámara de Comptos se deduce que el reconocimiento efectivo de esta obligación, por importe cierto y determinado y su abono a los beneficiarios pudo producirse en enero de 1996.

### III. NORMATIVA DE APLICACION Y REGIMEN JURIDICO BASICO DE LA UPNA.

1. El marco normativo general está constituido esencialmente, y tras la Constitución española y el Amejoramiento del Fuero, por el siguiente conjunto de disposiciones:

- Ley Orgánica 11/83, de 25 de agosto, de reforma universitaria.

- Ley Foral 8/87, de 21 de abril, de creación de la UPNA, que apenas si contiene otras disposiciones que no sean las propias de su específica finalidad fundadora.

- Ley Foral 20/94, de 9 de diciembre, del Consejo Social de la UPNA, que lo configura como órgano de participación de la sociedad en la universidad y regula su composición, funcionamiento y atribuciones.

- Estatutos de la UPNA, aprobados por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 20/II/1995, que constituyen el marco normativo autónomo regulador de la institución, supeditado a las disposiciones –estatales y forales– que le sean de aplicación.

- Ley 30/84, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, Real Decreto 898/85, de 30 de abril, sobre régimen del profesorado universitario, Real Decreto 1086/89, sobre sus retribuciones, Real Decreto 1888/84, de 26 de septiembre, de concursos para la provisión de plazas en los Cuerpos Docentes universitarios y demás normativa estatal de general aplicación a la función pública.

Finalmente, aunque por conexión con la naturaleza de las Universidades Públicas, le son de aplicación, con el alcance que en cada caso corresponda, diversas normas de general aplicación a las Administraciones Públicas, señalaremos específicamente las que inciden de forma más directa con la problemática de que se trata:

- Ley Foral 8/88, de 26 de diciembre, de la Hacienda Pública de Navarra (LFHP).

- Ley Orgánica 2/82, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTIC).

- Ley 7/88, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

- Ley 30/92, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común (LRJAP).

2. Del elenco normativo específicamente regulador de las Universidades Públicas, se deriva un estatus jurídico de éstas, predicable por tanto de la UPNA, que en lo que aquí interesa, sintéticamente se expone a continuación:

a) La Universidad constituye un verdadero servicio público, el servicio público de la educación superior (art. 1.1. LRU).

b) Las universidades gozan de personalidad jurídica de derecho público, cuya creación se realiza por la ley (art. 5 LRU). Más específicamente, los Estatutos de la UPNA califican a ésta de Administración Pública (art. 1.2.); se rigen por lo dispuesto en la Ley Orgánica de reforma universitaria, por la legislación de las CCAA dictada en el ejercicio de sus competencias y por sus Estatutos (art. 6 LRU).

Singularmente, el artículo 143 de los Estatutos de la UPNA dispone que "su actividad se regirá por las normas de régimen jurídico y de procedimiento administrativo común aplicables a las Administraciones Públicas, por las de los procedimientos especiales previstos en la legislación universitaria y por las reguladoras de los procedimientos propios establecidos en estos Estatutos y en los reglamentos de desarrollo de los mismos".

c) Su capacidad está determinada por el ámbito de su autonomía, en la forma que lo configura el art. 2 de la LRU; y concebido tal principio como un derecho fundamental, cuyo núcleo básico está protegido, incluso frente al legislador, por la Constitución como garantía institucional, según una consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Específicamente el núcleo irreductible de su actuación autónoma se proyecta sobre el ámbito material previsto en el art. 3.2. de la LRU.

d) El régimen jurídico del profesorado universitario, integrado en los Cuerpos Docentes, es el que se deriva, en primer término, de la propia LRU y sus disposiciones de desarrollo, así como de la legislación estatal de funcionarios que le sea aplicable; en segundo término, en su caso, por la

normativa autonómica de desarrollo de la legislación general de funcionarios y, finalmente, por los Estatutos de la Universidad (art. 44 LRU).

En materia que afecta de forma directa a este trabajo, esto es, el régimen retributivo del personal docente, corresponde al Gobierno de la Nación fijarlo con carácter uniforme en todas las Universidades Públicas (art. 46.1 LRU). El poder normativo autónomo de la propia Universidad es muy residual en materia retributiva y se reduce a la asignación con carácter individual de conceptos retributivos distintos a los previstos con carácter general, en atención a exigencias docentes e investigadoras o a méritos relevantes; además su establecimiento se atribuye al Consejo Social, órgano de participación de la sociedad en la Universidad. (art. 46.2 LRU).

En cuanto a las competencias de las CCAA en materia remunerativa, la LRU únicamente les atribuye de forma expresa una facultad de control, referida a la autorización específica de los costes del personal docente y no docente de la Universidad.

e) Por lo que respecta al ámbito económico financiero, aspecto de nuestro máximo interés, la autonomía que expresamente les reconoce el art. 52 de la LRU se articula y modula del siguiente modo:

- Han de disponer de los recursos suficientes para el desempeño de las funciones que tienen asignadas (art. 52 LRU).

- Les corresponde elaborar, aprobar y gestionar su propio presupuesto (art. 3.2. y 54 de la LRU) y aprobar las Cuentas y la memoria económica anual sobre los resultados del ejercicio; si bien, la aprobación de los presupuestos y cuentas se atribuye al órgano de participación de la sociedad, el Consejo Social (art. 14.2 LRU y 2.5 de la LFCS).

- Tienen patrimonio propio y son titulares de bienes demaniales (art. 53 LRU).

- Su estructura presupuestaria y contable se acomoda a la establecida para el sector público (art. 54.5 LRU) y, singularmente en el caso de la UPNA, la ordenación de gastos y pagos, así como la recaudación de los ingresos, se ajustará a las normas sobre ejecución presupuestaria contenidas en la legislación de la Comunidad Foral de Navarra (art. 131 de sus Estatutos).

- Los presupuestos que elaboran y aprueban se dotarán, fundamentalmente y de forma cuasi-integra, a través de una subvención global, en nuestro caso, de la Comunidad Foral y del rendimiento de las tasas y precios públicos por los ser-

vicios prestados (art. 54.3 de la LRU). Ha de precisarse a este respecto que la autonomía financiera, formalmente reconocida, en la práctica se halla fuertemente condicionada por la decisión de la Comunidad Foral, en el caso de la UPNA, expresada a través del Parlamento de Navarra, toda vez que éste decide respecto a la cuantía global de la subvención— a cuyas expensas y sólo tras adoptarse tal decisión, puede la Universidad aprobar el Presupuesto— y al importe de las tasas y precios públicos por estudios conducentes a títulos oficiales, sin perjuicio, además, de la autorización de los costes de personal a que se ha aludido en la letra d) anterior.

- Sus gastos e inversiones están sujetos a control interno, ejercido mediante técnicas de auditoría contable (art. 56 LRU y 130 de los Estatutos de la UPNA).

- El régimen jurídico económico-financiero así diseñado se completa con las disposiciones emanadas por la propia Universidad en ejercicio de su poder normativo autónomo, que, en el caso de la UPNA, se concreta en el propio articulado de sus Estatutos (artículos 128 a 133) y en el de los Presupuestos que anualmente aprueba.

#### IV. CONSIDERACIONES.

##### 1ª. EL ESTATUS JURIDICO DE LA UPNA: SU AUTONOMIA.

La Constitución española de 1978 declara explícitamente en su artículo 27.10 que “se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca”. Es la LRU la que actualiza el derecho a la autonomía de estas instituciones y fija su régimen jurídico básico, cuyo análisis se realizará en la medida precisa que requiera la emisión de este informe.

El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad en diversas ocasiones (SS TC 26/87, 55/89, 106/90, 187/91 y 156/94) de pronunciarse acerca de la naturaleza y alcance del principio de autonomía universitaria, de cuya doctrina nos hacemos eco al solo objeto de enmarcar adecuadamente la problemática planteada; puede afirmarse que la doctrina general quedó fijada en la primera de las sentencias citadas, precisamente en recurso de inconstitucionalidad contra la LRU, de la que interesa destacar:

1. La autonomía universitaria se configura como un derecho fundamental, cuyo núcleo básico o esencial ha de ser respetado por la ley, en primer término, como garantía institucional. Y así, se sostiene en el fundamento jurídico 4º a):

“... es preciso afirmar que ésta se configura en la Constitución como un derecho fundamental por su reconocimiento en la Sección 1ª del Capítulo 2º del Título I, por los términos utilizados en la redacción del precepto, por los antecedentes constituyentes del debate parlamentario que llevaron a esa conceptualización y por su fundamento en la libertad académica que proclama la propia LRU”.

Y la conexión con la técnica de la garantía institucional, se deduce del siguiente párrafo del mismo fundamento:

“... derecho fundamental y garantía institucional no son categorías jurídicas incompatibles o que necesariamente se excluyan, sino que buena parte de los derechos fundamentales que nuestra Constitución reconoce constituyen también garantías institucionales..., lo que la Constitución protege desde el ángulo de la garantía institucional es el núcleo básico de la institución...”

Reconocida la autonomía de las Universidades “en los términos que la ley establezca” (art. 27.10 de la C.E.), lo importante es que mediante esa amplia remisión, el legislador no rebase o desconozca la autonomía universitaria mediante limitaciones o sometimientos que la conviertan en una proclamación teórica, sino que respete el “contenido esencial” que como derecho fundamental preserva el artículo 53.1 de la Constitución”.

2. El fundamento constitucional del reconocimiento de la autonomía universitaria descansa en la libertad académica frente a ingerencias externas, tanto en la vertiente subjetiva, del profesorado, como en la objetiva, o de la propia institución. Se afirma en el mismo fundamento jurídico:

“el fundamento y justificación de la autonomía universitaria en el artículo 27.10 de la Constitución, está y en ello hay conformidad de las partes, en el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza, estudio e investigación. La protección de estas libertades frente a ingerencias externas constituye la razón de ser de la autonomía universitaria, la cual requiere, cualquiera que sea el modelo organizativo que se adopte, que la libertad de la ciencia sea garantizada tanto en su vertiente individual cuanto en la colectiva de la institución, entendida esta como la correspondiente a cada Universidad en particular y no al conjunto de las mismas”.

Y concluye que el contenido esencial de la autonomía “... está formado por todos los elementos necesarios para el aseguramiento de la libertad académica”.

3. La conceptualización de la autonomía que realiza el Tribunal Constitucional no excluye la ausencia de limitaciones y el sometimiento general a la ley y al derecho que afecta al conjunto de los poderes públicos. Se razona así en el párrafo último del fundamento jurídico de referencia:

“Naturalmente que esta conceptualización como derecho fundamental con que se configura la autonomía universitaria, no excluye las limitaciones que al mismo imponen otros derechos fundamentales (como es el de igualdad de acceso al estudio, a la docencia y a la investigación) o a la existencia de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras; ni tampoco las limitaciones propias del servicio público que desempeña y que pone de relieve el legislador en las primeras palabras del artículo 1 del LRU”.

En definitiva, libertad académica como fundamento y justificación de la autonomía frente a extrañas ingerencias, por un lado; y por otro, su consideración de entes públicos gestores de un servicio público —el de la educación superior— que en el ejercicio autónomo de sus atribuciones se hallan sujetos a las limitaciones y controles previstos en la normativa constitutiva del bloque de constitucionalidad y demás legislación aplicable.

Como tal Administración prestadora de un servicio público la realización de sus actividades y la programación y ejecución del gasto se ajustará a los principios de legalidad, eficiencia y economía, de acuerdo con los artículos 9, 31.2, 103.1 y 133.4 de la Constitución Española. Así las cosas, el control sobre el ajuste de la actuación de las universidades a tales principios se realizará por los organismos competentes, en la forma y con el alcance que determinen la Constitución y las leyes.

## 2ª. EL ESTATUTO FUNCIONARIAL DE LOS CUERPOS DOCENTES UNIVERSITARIOS: LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO, DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA Y DE LA PROPIA UPNA.

En la reiterada sentencia 26/87, en recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno Vasco contra la LRU, y ante la alegación formulada por éste respecto a que “no son nacionales los Cuerpos de funcionarios docentes” universitarios, por lo que, subsidiariamente, competían a la Comunidad Autónoma del País Vasco determinadas atribuciones derivadas del artículo 10.4 (estatuto de los funcionarios públicos del País Vasco y de su Administración local) de su Estatuto de Autonomía, el Tribunal Constitucional responde que “no puede admitirse, sin embargo, esta posi-

ción subsidiaria, porque los profesores de los Cuerpos (docentes universitarios)... no son “funcionarios del País Vasco o de su Administración local”, únicos a los que se refiere el artículo 10.4 del EAPV”; además, señala:

“Tampoco puede estimarse el argumento principal que atribuye esta competencia a cada Universidad en virtud de su autonomía, ya que, una vez establecido el sistema funcionarial de los Cuerpos docentes universitarios en el artículo 33 de la LRU, expresamente admitido por la recurrente, es inherente a ese sistema la existencia de un régimen uniforme de acceso y selección del profesorado en todas las Universidades. Porque, si bien inicialmente son funcionarios de la Universidad mediante los concursos de méritos regulados por la ley, esta condición de funcionarios interuniversitarios, o “comunicables” entre las diferentes Universidades, justifica la aplicación al caso de las competencias exclusivas del Estado que se determinan en el artículo 149.1.1 y, especialmente, en el 149.1.18 de la Constitución”.

Con mayor rotundidad se pronuncia el Tribunal Constitucional en su sentencia 235/91, de 12 de diciembre, en conflictos positivos acumulados planteados por el Gobierno Vasco y la Generalitat Catalana, al afirmar:

“Por tanto, para definir la titularidad de las competencias controvertidas habrá que estar, en cada caso, al contenido concreto de los preceptos del Real Decreto cuestionado, de tal manera que, si dicho contenido pertenece al régimen estatutario de la función pública, el esquema bases-desarrollo no servirá para resolver el conflicto planteado, pues el Estado puede regular, sin distinción de bases y desarrollo, el estatuto de los funcionarios docentes universitarios, pertenecientes a los Cuerpos Nacionales, con el límite, claro está, de la autonomía universitaria (artículo 27.10 de la C.E.). Por el contrario, si el contenido de la regulación incide más sobre la enseñanza universitaria, en sentido amplio, que sobre el estatuto funcionarial de sus Profesores, entonces habrá que acudir al esquema bases-desarrollo para resolver la controversia planteada a partir del título competencial de enseñanza universitaria.”

En consecuencia, si ya el artículo 44 de la LRU era suficientemente explícito respecto a la cuasi carencia de competencias de las comunidades autónomas respecto al régimen jurídico del profesorado universitario (epígrafe III.2), la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no deja lugar a dudas en cuanto a lo siguiente:

- Los profesores universitarios no son funcionarios de las CCAA.

- Tales profesores son funcionarios inicialmente de la universidad para la que son nombrados, pero “comunicables” entre las diversas universidades, que se integran en Cuerpos Docentes a los que expresamente se califica de “Cuerpos Nacionales”.

- La LRU ha optado por un sistema funcional del personal docente, cuya determinación con carácter uniforme corresponde al Estado –respetando la autonomía universitaria– y sin que las CCAA ostenten competencias de desarrollo legislativo respecto a dicho estatuto funcional, sin perjuicio de las que les correspondan a partir del título competencial específico de enseñanza universitaria.

- La autoordenación universitaria en esta materia se circunscribe al ámbito determinado en el apartado e) del artículo 3.2 de la LRU, referido a la “selección, formación y promoción del personal docentes e investigadores..., así como a la determinación de las condiciones en que han de desarrollar sus actividades”; potestad de autonormación, que se ejercerá en los términos previstos en los artículos 33 y siguientes de dicha ley y sin que pueda contradecir la normativa reguladora del estatuto funcional dictada por el Estado u otro tipo de disposiciones emanadas de las CCAA o del Consejo de Universidades en uso de la competencia que les es propia.

Así las cosas, si respecto a la configuración general del estatuto funcional de los Cuerpos Docentes universitarios la preferencia del derecho estatal es manifiesta, en lo que afecta en particular a su régimen retributivo la cuestión reviste caracteres inequívocos; según hemos visto en el epígrafe III.2.d): salvo la competencia de la Universidad para el establecimiento de conceptos retributivos en atención a exigencias docentes e investigadoras o a méritos relevantes, el Gobierno de la Nación ostenta competencia exclusiva para fijar tal régimen con carácter uniforme en todas las Universidades (artículo 46 LRU). Dice así el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 12.9 de la sentencia 26/1987:

“Elegido por la LRU, en su artículo 33, el régimen funcional del profesorado, la uniformidad retributiva... no es más que una consecuencia del sistema por el que ha optado la ley y que expresamente admite la recurrente... y es precisamente la peculiaridad de estos Cuerpos (su carácter comunicable o interuniversitario) la que justifica la uniformidad de su régimen retributivo que establece este precepto (artículo 46).

No se da la invasión de competencias autonómicas que se denuncia, porque la uniformidad que se establece requiere por su propia naturaleza una regulación unitaria. Y no se infringe el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución, que también se invoca, alegando que no se hace la misma determinación para el personal de Administración y Servicios, porque no se da en este personal el carácter interuniversitario que concurre en los Cuerpos docentes del artículo 33 de la LRU a que se refiere la norma. No tendría sentido extender la previsión de uniformidad a que responde este precepto a funcionarios en que no concurre la peculiaridad que lo justifica”.

La aplicación a la Comunidad Foral de Navarra del régimen establecido en la LRU, ley no impugnada ante el Tribunal Constitucional por las instituciones forales legitimadas, nos parece fuera de toda duda, pese a lo previsto en el artículo 49.1.b de la LORAFNA. Dispone este precepto que Navarra tiene competencia exclusiva en materia de “régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Foral...”. Pero, en consideración a la jurisprudencia constitucional, este título competencial sería sencillamente ineficaz respecto a los miembros de los cuerpos docentes que prestan sus servicios en la UPNA, puesto que éstos no serían funcionarios de la Comunidad Foral.

### 3ª. EL DENOMINADO “COMPLEMENTO DE EQUIPARACION DOCENTE” Y SU ADECUACION AL RÉGIMEN RETRIBUTIVO DEL PROFESORADO UNIVERSITARIO.

1º. Dentro del marco general retributivo de los funcionarios establecido en la ley 30/84, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, y haciendo uso de la autorización contenida en su artículo 1.2 y en el artículo 46.1 de la LRU, el Gobierno de la Nación ha adecuado el régimen retributivo previsto en aquella ley a las peculiaridades del personal docente universitario; régimen retributivo uniforme que es el establecido en los Reales Decretos 1086/89, de 28 de agosto y 1949/95, de 1 de diciembre.

Tal es el régimen retributivo plenamente aplicable al Profesorado de la UPNA, sin otra excepción que la ya señalada, referible a todas las universidades, y derivada del artículo 46.2 de la LRU, que autoriza al Consejo Social a acordar con carácter individual la asignación de otros conceptos retributivos, en atención a exigencias docentes e investigadoras o a méritos relevantes. Así lo dispone expresamente el artículo 1 del R.D. 1086/89.

2º. En el antecedente II.2 se ha hecho una descripción minuciosa de la implantación del denominado “complemento de equiparación de los Cuerpos Docentes”; son diversas las observaciones apreciadas en la documentación obrante en los expedientes respecto a la filosofía y principios que inspiran la implantación de dicho complemento, pero es lo cierto que su materialización práctica en el Reglamento regulador vigente hasta el 31/XII/1995 únicamente pone de manifiesto la asignación de cuantías mensuales brutas a los diversos profesores, según la categoría a que pertenezcan, que se abonarán como un agregado sobre las que les correspondan en aplicación del régimen uniforme referenciado en el apartado anterior. Se denomina de equiparación sin que consten los elementos cuya equivalencia trata de lograrse.

Sea como fuere, una primera precisión ha de realizarse: el reiterado complemento es por completo ajeno a los conceptos retributivos singulares que el artículo 46.2 autoriza establecer a la propia Universidad. En efecto, su aplicación es general e incondicionada para todo el profesorado funcionario e interino a tiempo completo y su falta de relación con los méritos relevantes o las exigencias docentes e investigadoras es manifiesta.

La docencia y la investigación, conceptos nucleares a cuyo servicio se halla la Universidad, constituyen el cometido esencial del profesorado universitario y son su función paradigmática. A nuestro modo de ver, es desde esta vertiente funcional, que compete a la Universidad a través del profesorado, como ha de ser enfocada la expresión de que se trata, de tal suerte que cuando la LRU se refiere a “exigencias docentes e investigadoras” entendemos que se trata de dar respuesta en el plano retributivo –de forma individualizada, según establece la propia ley– a una determinada forma de practicar la docencia y la investigación, acorde con las necesidades de la propia Universidad, en la forma que todo ello sea apreciado por su Consejo Social.

De esta forma, a juicio de esta Cámara no puede sino constatarse que el establecimiento del mencionado complemento infringe de forma manifiesta el régimen retributivo vigente para el profesorado universitario, conforme a la normativa reguladora de que se ha hecho anterior mención.

3º. En la documentación examinada se han podido constatar ciertas referencias a la posible incompetencia orgánica de la Junta y Consejo de Gobierno para establecer y regular el complemento, de acuerdo con las atribuciones asignadas por la LRU y los Estatutos (con anterioridad Normas

estatutarias provisionales). Pero creemos que este enfoque es un tanto limitado, porque no es la distribución competencial entre los diversos órganos universitarios lo que se cuestiona.

Lo que realmente es trascendente, de acuerdo con las anteriores premisas, es que la propia Universidad sólo puede acordar unos determinados conceptos retributivos; fuera de ellos, el sistema es uniforme y, repetimos, corresponde fijarlo exclusivamente al Estado, incluso en el plano reglamentario; la UPNA, excediendo con ello la competencia que le es propia por razón de la materia, ha innovado aquel régimen retributivo, quebrando su uniformidad: ha establecido y regulado algo que la universidad –cualquiera de sus órganos– no puede establecer ni regular, lo cual nos llevaría a encuadrar la correspondiente actuación en el supuesto contemplado en el artículo 62.1.b) de la LRJAP, al dictarse por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia.

En otro orden de consideraciones, parece inadecuado el procedimiento seguido en la equiparación. Ha de saberse qué elementos comparativos tratan de hacerse equivalentes, con arreglo a qué bases, en qué consistiría la equiparación, etc., y todo ello se desconoce. Una actuación racional en esta materia reclama el previo análisis comparativo del estatuto funcional conjunto –derechos y obligaciones de todo orden– de los elementos a equiparar. Pero, es más, se cohonestá difícilmente con la naturaleza de las cosas que los propios sujetos beneficiarios de aquella equiparación, mediante su representación exclusiva (Consejo de Gobierno) o cualificadamente mayoritaria (Junta de Gobierno) decidan discrecionalmente las condiciones e importe del complemento.

En el epígrafe 2 anterior, se han expuesto determinadas reflexiones en torno a la capacidad jurídica de la Comunidad Foral de Navarra para regular el régimen retributivo del profesorado universitario y las dificultades que su articulación técnico-jurídica revisten a la vista de los taxativos términos de la LRU y de la jurisprudencia constitucional; lo que, en cualquier caso, no puede admitirse, ante la ausencia de iniciativa de las instituciones forales competentes, es la vinculación de estas instituciones y de los fondos públicos que gestionan por meros acuerdos internos de órganos de gestión, adoptados con notorio exceso sobre las atribuciones que legalmente ostentan.

Además de todo lo anterior, es el caso que la normativa reguladora del complemento –denominada expresamente Reglamento– no ha sido objeto de la debida publicidad oficial, y sin embar-

go se ha aplicado, vulnerándose así lo dispuesto en los artículos 9.3 de la Constitución Española, 2.1 del Código Civil y 52.1 de la LRJAP.

De hecho, como hemos visto, la Junta de Gobierno de la UPNA acordó "proponer al Gobierno de Navarra y Comisión Parlamentaria la aplicación de un complemento...". Pero ni consta que tal propuesta se elevase a dichas instancias ni que éstas hayan emitido al respecto pronunciamiento alguno.

4º Se ha señalado ya que el artículo 54.4 de la LRU atribuye a las CCAA una facultad singular de control respecto al estado de gastos de los presupuestos universitarios, relativa a la autorización específica de sus costes de personal docente y no docente. Entendemos que dicha facultad se encuentra articulada como una potestad-deber, en el sentido de que necesariamente ha de ser actuada, en nuestro caso, por la Comunidad Foral de Navarra, como se infiere de los términos legales en que se halla prevista: "deberán ser específicamente autorizados".

Así, si se examinan los Presupuestos Generales del Estado para los diversos ejercicios, se comprueba que su texto articulado contiene un precepto en el que, respecto a las universidades estatales, se autorizan los costes del personal funcionario y contratado por los importes determinados que se detallan en Anexo a la ley; podrían ponerse otros ejemplos de actuación idéntica en el caso de CCAA, respecto a sus universidades.

La Comunidad Foral de Navarra, como hemos constatado ya, únicamente ejerció esta facultad a través del Gobierno de Navarra el 19 de abril de 1993, para denegar la asunción como coste legítimo de personal del concepto "indemnización por residencia". Esta Cámara considera que la institución competente de la Comunidad Foral de Navarra debe ejercitar expresamente la facultad de autorización de los costes del personal universitario; si ya el simple mandato de la LRU exige que ello sea así, la situación creada en la UPNA avala una estricta actuación de esta facultad autorizatoria.

Por otro lado, la consignación en los Presupuestos Generales de Navarra de dos partidas diferenciadas como transferencias corrientes a la UPNA sin que obedezcan a finalidades distintas o afecten a concretos destinos entre si independientes, ha contribuido a generar cierta confusión en la materia de que se trata. En el antecedente II.3 hemos mencionado la asimilación que los órganos universitarios realizan de la partida "otras transferencias" como destinada a financiar el

complemento de equiparación, pese a que ni en el trámite parlamentario de aprobación de los Presupuestos, ni en el articulado de la ley, ni en la pormenorizada descripción de las clasificaciones de los estados de gastos se encuentre referencia explícita o implícita alguna respecto a dicho concreto destino.

Con la consideración que ha de merecernos la institución de que este organismo depende, hemos de recordar que la esencia de la diferenciación del estado de gastos en diversas partidas presupuestarias se halla en la distinta finalidad que cumple cada una de ellas y que el artículo 54.3.a) de la LRU dispone que una de las fuentes de financiación del presupuesto universitario viene dada por la "subvención global fijada anualmente por las CCAA".

4ª. LA NORMATIVA AUTONOMA DE LA UPNA REGULADORA DEL "COMPLEMENTO DE EQUIPARACION DE LOS PROFESORES DE LOS CUERPOS DOCENTES" Y LA EJECUCION PRESUPUESTARIA DE LA PARTIDA 121.05, CON QUE A TAL FIN SE DOTAN LOS PRESUPUESTOS DE AQUELLA.

1º. Sentadas las anteriores conclusiones, huelgan las calificaciones que pueda merecer la normativa reguladora de un concepto retributivo, que no es dado establecer a la UPNA; pero es necesario realizar un sucinto análisis al solo objeto de formar una opinión razonada respecto a la ejecución de las partidas de los presupuestos de aquella, previstas para su dotación.

Para los ejercicios de 1994 y 1995, rige el ya reseñado Reglamento del Consejo de Gobierno de 21/VI/1994 que establece unas cuantías ciertas y determinadas (un bruto mensual) por categorías de profesores, que son objeto de actualización el 6/II/1995. De la regulación contenida en dicho Reglamento, nada autoriza a deducir condicionamiento alguno de tales cuantías en función del número de profesores que definitivamente presten sus servicios en la Universidad en el ejercicio de que se trate o en razón a cualquier otra circunstancia; es más, ni siquiera se contempla la revisión de las cuantías y la forma en que deba realizarse.

Sin embargo, las "Normas de ejecución de la partida 121.05" que derogan el Reglamento de anterior cita, modifican sustancialmente las determinaciones de éste; y así, el complemento no tiene una cuantía predeterminada, sino que lo que se perciba mensualmente lo es "a cuenta de una liquidación final del ejercicio, en función de criterios que no aparecen precisados en las normas, y

de tal forma que se ejecute la totalidad de la partida prevista para este fin en los presupuestos de la UPNA, que no puede generar remanente. Sirva lo reseñado simplemente para poner de manifiesto la diferencia respecto a la anterior regulación y consignemos sólo que el carácter aleatorio de este complemento se acrecienta.

## 2º. Ejecución presupuestaria.

Tal como se señala en el antecedente II.4, en el año 1994, como sucedió en el anterior ejercicio con la "indemnización por residencia", la partida 121.05 no se ejecutó en su totalidad, puesto que, aplicadas las cuantías del complemento previstas en el Reglamento a los profesores de las distintas categorías, resultó un determinado remanente de crédito.

En el mismo antecedente II.4. se pone de manifiesto que la partida 121.05 tampoco se ejecuta en su totalidad a 31/XII/1995, sino que resulta un remanente superior a 11 millones de pesetas. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en 1994, mediante Resolución de Rector de 29 de diciembre de 1995, también citada en el antecedente II.4, éste resuelve liquidar hasta su total agotamiento la partida 121.05 siguiendo los criterios fijados en el Acuerdo de 10 de mayo de 1994. Presumiblemente, en enero de 1996 se procede a distribuir el expresado remanente, asignando a los diversos profesores, según su categoría, un determinado "bruto anual individual"; hemos visto también que a esta operación se la denomina, en el acuerdo de ratificación de la Junta de Gobierno "ajuste de la partida 121.05... por un importe de 148 millones". Así resulta que, en principio con cargo al presupuesto de 1995, presumiblemente se abona en 1996 un complemento de equiparación por cuantía individual superior a la que había establecido la normativa universitaria a la sazón aplicable. El amparo de una actuación como la descrita se encuentra en diversas manifestaciones de los miembros de la Junta de Gobierno obrantes en el expediente.

Su argumentación se basaría en una especie de silogismo cuya premisa mayor vendría dada por la afirmación de que los Presupuestos Generales de Navarra contienen una partida concreta por un importe determinado y afectado íntegramente a la financiación del complemento de equiparación. La premisa menor se contraería a la aseveración de que, efectuada la oportuna consignación en el presupuesto de gastos de la UPNA por un importe idéntico al otorgado por la Comunidad Foral, dicha partida en virtud de su afectación finalista, constituye el importe exacto del complemento. La conclusión sería que lo abona-

do durante el año serían simples anticipos a cuenta de la liquidación final, que necesariamente habría de agotar lo presupuestado, y que se realizaría en razón a las incorporaciones del profesorado durante el año, esto es, el complemento sería mayor o menor según los efectivos de personal docente que realmente hayan prestado sus servicios en el ejercicio.

Pero este modo de razonar presenta serios inconvenientes en función de cuanto ya hemos expresado.

En primer lugar, resulta nítidamente indemostrado que exista una partida en los Presupuestos Generales de Navarra –ya sea la línea 12870-3 "Otras transferencias corrientes" u otra cualquiera– destinada específicamente a la financiación del complemento.

En segundo lugar, la afectación finalista no es algo excepcional y distintivo de la partida 121.05, sino que es algo predicable de toda partida presupuestaria, en virtud del principio de especialidad (artículos 59 de la LGP, 39 de la LFHP y 4 de los Presupuestos de la UPNA para 1995), y conforme al cual los créditos para gastos han de destinarse exclusivamente a la finalidad para la que hayan sido previstos. En este plano argumental ha de añadirse que el importe de la partida configura el límite máximo de gasto autorizado (artículo 60 de la LGP, 40 de la LFHP y 4.3 de los Presupuestos de la UPNA para 1995) y actúa a modo de habilitación, por lo que por sí misma no crea obligación alguna, cuyo nacimiento deriva de la ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según Derecho, puedan generarla (artículo 42 de la LGP y 21 de la LFHP). Los presupuestos de la UPNA para 1995, por otra parte, no contienen disposición alguna que excepcione la aplicación de este régimen general a la partida 121.05.

Abstracción hecha de la ausencia de cobertura legal en relación al complemento de que se trata, los eventuales derechos económicos del profesorado que del mismo derivan y las correlativas obligaciones de la UPNA no son otras que las establecidas en el Reglamento de 1994 y por las cuantías previstas en el mismo y actualizadas en 1995. Nada autoriza a inferir, ni expresa ni tácitamente, que tales cuantías sean un mero anticipo a cuenta de una aleatoria liquidación final y buena prueba de ello es que las "Normas" aprobadas en 1996 y que derogan aquel Reglamento contienen como novedad fundamental su carácter de pagos a cuenta. Todo reconocimiento y pago de las obligaciones sobrepasando los importes preestablecidos en el Reglamento lo infringe, carece de causa

legitimadora y, por ende, contraviene lo dispuesto en los artículos 42 de la LGP y 21 de la LFHP.

Es sabido, además, que las resoluciones administrativas de carácter particular como la ya mentada Resolución del Rector de 29/XII/1996 o las de la Junta de Gobierno citadas no pueden vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general aunque aquéllas puedan tener igual o superior rango, según establece el artículo 52.2 del LRJAP.

En consecuencia, aplicados los importes predeterminados del complemento de equiparación al profesorado con derecho a ello y con cargo a la partida presupuestada, se ha producido el resultado presupuestario ya visto, que expresa el montante de las obligaciones reconocidas y el remanente de crédito a 31/XII/1995, fecha en que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 83 de la LGP y 62 de la LFHP se liquidan los presupuestos en cuanto a reconocimiento de derechos y obligaciones, así como respecto a la recaudación y pago de las mismas.

El "ajuste presupuestario" de la partida 121.05, en expresión de la UPNA, acordado el 29 de diciembre de 1995 y materializado, presumiblemente en enero de 1996, no es sino un eufemismo bajo el que se cobija un hecho que no puede ocultarse: la distribución de un remanente de crédito y posterior pago de la cantidad resultante a los profesores funcionarios e interinos con dedicación a tiempo completo, sin causa legal habilitante. Una vez liquidado el presupuesto sucede, a 31 de diciembre del ejercicio, que los créditos para gastos no afectados al cumplimiento de obligaciones reconocidas quedan anulados, a no ser que sean objeto de incorporación al Presupuesto del siguiente ejercicio (artículos 62 de la LGP y 43 de la LFHP y 6 del Presupuesto de la UPNA para 1995) y es el caso que tal incorporación no nos consta que se haya producido.

Así las cosas, con vulneración de los preceptos que se acaban de mencionar, se reconocen obligaciones y realizan pagos con cargo a partida inexistente por efecto de aquella falta de incorporación. De contrario no puede arguirse que dicho reconocimiento y pago se ha imputado a la liquidación del ejercicio de 1995, toda vez que —a tenor de lo establecido en los artículos 49 de la LGP y 28 de la LFHP—, coincidiendo el ejercicio presupuestario con el año natural, sólo cabe imputar al mismo las obligaciones reconocidas hasta su finalización, y de la documentación manejada por esta Cámara de Comptos se derivan indicios claros de que el reconocimiento y

pago de las obligaciones derivadas de aquel ajuste se produjo en 1996.

#### 5ª. LA GARANTIA Y EFECTIVIDAD DE LA RECTA APLICACION DE LOS RECURSOS PUBLICOS TRANSFERIDOS A LA UPNA POR LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

El artículo 133.4 de la Constitución Española establece que las Administraciones Públicas sólo pueden contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes.

A juicio de esta Cámara, a partir del 1 de enero de 1993 la UPNA ha realizado pagos al personal docente en concepto de "indemnización por residencia" y "Complemento de equiparación de los Cuerpos Docentes", derivados de acuerdos adoptados por la Junta y Consejo de Gobierno de dicha Universidad, que contravienen lo dispuesto en la LRU, LRFP, RD 1086/89 y demás normativa de aplicación y de ello se deriva, por tanto, una infracción directa del precepto constitucional citado. Al procederse así, dando lugar a pagos indebidos, se ha ocasionado un perjuicio a los fondos públicos de Navarra transferidos a la UPNA, cuya integridad exige la adopción de las acciones legales pertinentes encaminadas a procurar el reintegro de lo perjudicado y a impedir que en el futuro persistan tales daños a los caudales públicos.

Las vías previstas en el ordenamiento jurídico, ya sea el procedimiento para la exigencia de responsabilidades contables u otros legalmente establecidos, habrán de actuarse en virtud de las circunstancias concurrentes que legitimen la utilización del procedente en cada caso. En el supuesto de que se trata aparecen sustancialmente dos situaciones que interesa diferenciar:

1ª. "Ajuste presupuestario de la partida 121.05" de los presupuestos de la UPNA para 1995 o distribución del remanente resultante de 11.097.671 ptas. En el epígrafe anterior se ha concluido que tal distribución, realizada sin causa legitimadora, sobrepasando las cuantías autorizadas por la normativa universitaria dictada al efecto, infringe diversos preceptos reguladores del régimen presupuestario y contable aplicable a los entes públicos, especialmente contenidos en la LGP, LHP y en el texto articulado de los propios presupuestos de la Universidad. La mencionada distribución se ha realizado por quien tiene encomendado el manejo de caudales públicos, en su calidad de autorizante del gasto y ordenador del pago (artículo 40.j de los Estatutos de la UPNA) y dicho "ajuste" ha podido ocasionar un perjuicio de dichos caudales que se deduce de las cuentas que está obligado a rendir.

Una actuación de este tipo resulta incardinable indiciariamente en los supuestos de responsabilidad contable que configuran los artículos 38.1, en relación con el 15.1 y 2.b, de la LOTC, 49.1 de la LFTC, 140 y 141 de la LGP y 116 y 117 de la LFHP. Entendemos que la Comunidad Foral de Navarra, a través de las instituciones competentes, está legitimada para ejercer pretensiones de responsabilidad contable ante la jurisdicción del Tribunal de Cuentas, conforme a lo previsto en el artículo 47 de su ley Orgánica, puesto que no cabe desconocer el interés directo en el asunto e incluso la titularidad de derechos sobre los fondos públicos de Navarra que presuntamente han podido resultar menoscabadas; por lo demás, el nº 3 de dicho precepto establece el carácter público de la acción para la exigencia de responsabilidad contable.

Al objeto de determinar la existencia de responsabilidad contable habrá de acreditarse la concurrencia en los presuntos responsables de dolo, culpa o negligencia grave, aspecto que se dilucidará, en su caso, en el correspondiente procedimiento actuado ante la jurisdicción contable.

2ª. Cantidades abonadas en concepto de indemnización por residencia y complemento de equiparación entre el 1 de enero de 1993 y el 31 de diciembre de 1995. En este caso las obligaciones se han reconocido y los pagos se han realizado en aplicación de normativa autónoma universitaria y con sujeción a las previsiones presupuestarias; en tal sentido, los actos de ejecución de tal normativa y de la partida presupuestaria habilitante por el órgano universitario competente, difícilmente puede decirse que han infringido el régimen hacendístico universitario.

Cuestión distinta es la consideración que, a los efectos de que se trata, puedan merecer los acuerdos de la Junta y Consejo de Gobierno de que trae causa dicha ejecución presupuestaria. En principio la naturaleza reglamentaria o de disposición general que se les atribuye no parece constituir óbice para que a su través se generen obligaciones económicas que han de ser financiadas con fondos públicos y, en un sentido amplio, se está procediendo a la "administración y manejo" de los mismos. A su vez, al darse lugar con ello a la utilización de los caudales públicos para fines ajenos a los legalmente previstos es difícil no apreciar una infracción de normativa presupuestaria y, en primer término, de un precepto de esta naturaleza del más alto rango, el artículo 133.4 de la Constitución Española. Sin embargo, no se nos oculta que existen mayores dificultades para el encuadramiento del caso en los supuestos

de responsabilidad contable previstos en el conjunto normativo de anterior cita.

En todo caso, además de la posibilidad de articular acciones en exigencia de responsabilidad contable, el reintegro de las cantidades abonadas podría procurarse por vía de la anulación de las disposiciones generales de carácter universitario que les sirven de fundamento. En relación con ello, es del parecer de esta Cámara que las instancias correspondientes de la Comunidad Foral de Navarra ostentan legitimación para impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa aquellos reglamentos universitarios, conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, y por las razones ya esgrimidas en el ordinal anterior.

Todo lo expuesto en los párrafos precedentes ha de entenderse sin perjuicio y en defecto de las eventuales actuaciones que la propia UPNA pueda adoptar encaminadas a la instauración del orden jurídico perturbado y al restablecimiento de la integridad de los fondos públicos en la forma que demande la legislación vigente.

Como necesaria actuación de futuro la Comunidad Foral habrá de hacer uso de la facultad que le otorga el artículo 54.4 de la LRU y, en consecuencia, denegar la autorización respecto a los costes de personal que no dispongan del necesario amparo legal.

Finalmente, existiendo indicios de posible responsabilidad contable en las actuaciones examinadas, esta Cámara de Comptos dará traslado de las mismas al Tribunal de Cuentas, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 18.4 de la LORAFNA y 3.2. de la LFCC.

## V. CONCLUSIONES.

1ª. Las universidades públicas prestan el servicio público de la educación superior en régimen de autonomía protegida constitucionalmente como derecho fundamental, en garantía de la libertad académica, frente a ingerencias externas, en los términos establecidos en la LRU.

Gozan de personalidad jurídica de derecho público –de Administración Pública califican los Estatutos a la UPNA– y en el ejercicio autónomo de sus atribuciones se hallan sujetas a las limitaciones y controles previstos en la normativa constitutiva del bloque de constitucionalidad. En cuanto tal Administración Pública su actuación general, así como la programación y ejecución del gasto habrá de ajustarse a los principios de legalidad, eficiencia y economía, de acuerdo con lo dis-

puesto en los artículos 9, 31.2, 103.1 y 133.4 de la Constitución Española.

**2ª.** Conforme a la LRU y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, corresponde al Estado la determinación del estatuto funcional de los profesores universitarios. Éstos no tienen la consideración de funcionarios de las Comunidades Autónomas, que carecen de competencia para el desarrollo legislativo de dicho estatuto. Las universidades, asimismo, ostentan una competencia residual en los concretos aspectos que autoriza la LRU.

Singularmente, el régimen retributivo de los miembros de los Cuerpos Docentes universitarios ha de ser uniforme en todas las Universidades y corresponde determinarlo de forma exclusiva al Estado. Las CCAA carecen de competencia en esta materia y las universidades únicamente pueden establecer conceptos retributivos distintos a los fijados de forma uniforme, en atención a exigencias docentes e investigadoras o a méritos relevantes, con carácter individual.

Estimamos que la distribución competencial reseñada es de aplicación a la Comunidad Foral de Navarra y a la UPNA.

**3ª.** La Comunidad Foral de Navarra ha de pronunciarse expresamente respecto a la autorización específica, en cada ejercicio presupuestario, de los costes de personal docente y no docente. Con la excepción del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 19 de abril de 1993, relativo a la indemnización por residencia, no consta pronunciamiento alguno de la institución foral competente en relación a esta materia.

**4ª.** En nuestra opinión, carece de validez el acuerdo de la Junta de Gobierno de la UPNA, prorrogando la aplicación de la indemnización por residencia más allá del 31/XII/1992, en contra de la habilitación otorgada por el Gobierno de Navarra, según se señalaba en el informe de esta Cámara sobre la gestión financiera de la Universidad en el ejercicio de 1992.

Asimismo, los acuerdos de la Junta y Consejo de Gobierno de la UPNA por los que se establece y regula un complemento de equiparación de los Cuerpos docentes universitarios, entendemos, infringen manifiestamente el régimen retributivo vigente para este funcionariado y pueden incurrir en el supuesto de nulidad de pleno derecho previsto en el artículo 62.1.b) de la LRJAP.

En aplicación de dicha normativa se ha dado lugar a pagos indebidos que han ocasionado eventualmente un perjuicio a los fondos públicos de Navarra transferidos a la UPNA.

**5ª.** La "liquidación" o "ajuste presupuestario" de la partida 121.05 del presupuesto de la UPNA para 1995, supone en la práctica la distribución de un remanente de crédito de 11.097.677 pesetas entre los profesores funcionarios e interinos de la UPNA con dedicación a tiempo completo, que vulnera la propia normativa universitaria al autorizar en la práctica pagos a los mismos por cuantías superiores a las establecidas previamente por aquellas disposiciones. Asimismo esta actuación es contraria a la normativa reguladora del régimen presupuestario y contable aplicable a los entes públicos y ha podido ocasionar un perjuicio de los fondos públicos de Navarra transferidos a la UPNA.

**6ª.** La consignación en los Presupuestos Generales de Navarra de dos partidas diferenciadas como transferencias corrientes a la UPNA sin que obedezcan a finalidades distintas o afecten a concretos destinos entre sí independientes ha contribuido a generar confusión en la materia objeto de este informe.

Asimismo, ha podido existir un cierto grado de pasividad por parte del Gobierno de Navarra en este punto en la medida en que conociendo estas actuaciones de la UPNA y su falta de respaldo legal no ha ejercitado, hasta la fecha, las acciones correspondientes dirigidas a restablecer la legalidad vigente en esta materia.

**7ª.** En el caso de que la propia UPNA no procediera al restablecimiento de la integridad de los fondos públicos de Navarra en la forma exigida por la legislación vigente, la Comunidad Foral de Navarra debería de ejercer las acciones pertinentes encaminadas al reintegro de los fondos públicos eventualmente perjudicados, así como a depurar la legalidad de la normativa autónoma universitaria reguladora de las retribuciones del profesorado.

Asimismo y como necesaria actuación de futuro la Comunidad Foral habrá de hacer uso de la facultad que le otorga el artículo 54.4 de la LRU y, en consecuencia, denegar la autorización respecto a los costes de personal de la UPNA que no dispongan del necesario amparo legal.

Por otro lado y a la vista de la existencia de posibles indicios de responsabilidad contable, esta Cámara de Comptos, de conformidad con su normativa reguladora, dará traslado de lo actuado al Tribunal de Cuentas.

Pamplona, 24 de junio de 1996

El Presidente: Francisco Javier Tuñón San Martín

## VI. ANEXOS.

### VI.1. ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL EXCMO. Y MGNFCO. RECTOR DE LA UPNA.

Antonio Pérez Prados, Rector de la Universidad Pública de Navarra, ante la Cámara comparece en el trámite conferido al efecto y como mejor proceda en Derecho dice:

#### I

El suscribiente discrepa del contenido del Informe Provisional del que se me ha dado traslado y expone las siguientes alegaciones.

#### II

##### Consideraciones de tipo general

El informe emitido con carácter provisional analiza la situación planteada únicamente desde una perspectiva, poniendo en su punto de mira la actuación de los órganos de gobierno de la Universidad, y olvidando que la actuación de éstos se inserta en un contexto legal y administrativo más amplio.

El análisis en general, y las conclusiones que de él se derivan, parecen olvidar que la actuación de los órganos de gobierno de la Universidad respecto al complemento de equiparación de Cuerpos Docentes durante los ejercicios económicos 1993, 94, 95 y 96 tienen su encaje y son una aplicación de lo aprobado por el Parlamento de Navarra dentro de la respectiva ley presupuestaria.

Pretender achacar a la Universidad Pública de Navarra que el legislativo navarro hubiera efectuado una plasmación insuficientemente explícita de su voluntad, no es aceptable. Intentar ahora, a posteriori, establecer un análisis como el que se efectúa en el Informe Provisional, desconociendo la intención al respecto del legislador porque éste no la hiciera constar expresamente en el texto legal, no se cohonesta con la realidad de los hechos en su momento temporal, por lo que el informe peca en este aspecto de parcialidad y de desconocimiento de los datos efectivamente producidos que condicionan la actuación posterior de los órganos de gobierno de la Universidad Pública de Navarra.

La actuación en este ámbito de la Universidad, como conoce cualquier ciudadano navarro que haya seguido esta cuestión aun por los propios medios de comunicación, es fácilmente explicable teniendo en cuenta las conversaciones, negociaciones y acuerdos verbales a que en cada momento iban llegando los representantes de la Universidad, los Grupos Parlamentarios y el

Gobierno de Navarra. Para quienes asistieron al trámite parlamentario –que a veces no dio pie a debate, por el acuerdo al que se llegaba, como queda dicho– estaba claro que el Parlamento establecía una consignación presupuestaria para el objeto en cuestión, el complemento para los profesores de la Universidad Pública de Navarra, a fin de intentar así lograr un “plus” en la calidad de su trabajo.

Partida o complemento que el Parlamento de Navarra, dentro de su ámbito de competencia, tiene facultad para establecer o crear. Y en esa facultad, que no se puede negar, no hace más que continuar la rica tradición foral por la que los ayuntamientos de los pueblos han venido concediendo beneficios económicos (directos o en especie) a funcionarios de superior ámbito que desarrollaban su trabajo en la localidad; o por la cual, la Administración de la Comunidad Foral ha asignado de igual modo recursos económicos de diverso tipo a funcionarios del Estado que desempeñaban su trabajo en Navarra. Y nunca por ello se ha entendido que se modificaba el régimen retributivo de tales funcionarios, sino que las instituciones de Navarra, locales o regionales, concedían voluntariamente un “plus” a personal ajeno a su propio régimen, en el buen entendimiento práctico de que ello redundaría en el bien de los administrados, habitantes de un pueblo o navarros de vecindad.

Cuestión distinta es que el Parlamento, al establecer en el caso que nos ocupa lo principal –la previsión y cuantía de aquellas partidas presupuestarias– no hubiera añadido también lo menos importante, la regulación concreta o fórmula de aplicación de la partida. Pero incluso en tal caso no hay que entender exista una dejación de facultades por parte del legislativo, y sí una autorización o delegación implícitas para que fuera la Universidad quien articulase en el aspecto técnico-jurídico la distribución de la partida. De hecho, así sucede en otros casos o partidas y con otras entidades o instituciones.

Por ello, sorprende en el Informe Provisional que no se advierta que precisamente la existencia de una doble línea presupuestaria habla en favor de esta realidad, tal como acaba de ser explicada. ¿No es más lógico pensar que la inclusión de esa doble línea responde a un propósito expreso del legislador, propósito que queda evidente a nada que se conozcan las mencionadas negociaciones y acuerdos previos para la incorporación de partidas por la vía de la enmienda ‘in voce’? No hay que apelar al testimonio de los sucesivos equipos rectorales y portavoces parlamentarios y represen-

tantes del Gobierno de Navarra para saber que tal inclusión era fruto de dichas conversaciones.

Y si se admitiera que no hubo ninguna autorización expresa del legislativo o del ejecutivo de la Comunidad Foral, respecto a los costes del personal de la Universidad, en todo caso tal falta de autorización sería imputable a dichos poderes. Pero es que tampoco ésa es la situación producida: porque el Gobierno de Navarra, al menos durante el periodo en que se configuró como Consejo Social de la Universidad (ejercicios de 1994 y anteriores) aprobó los presupuestos de Gastos e Ingresos de esta entidad y, por tanto, los correspondientes al Capítulo de Personal. El hecho de que el Estado, en sus Presupuestos Generales, lo haga de otro modo, no supone que así deba efectuarse por las comunidades autónomas, y aunque así lo fuera, en el caso de Navarra, dada la dependencia económica de la Universidad por haber sido creada por una Ley Foral de su Parlamento, nada impide que la fórmula haya sido más implícita, por razones que en todo caso sería cuestión marginal dilucidar, y que nada obstan a lo que estamos diciendo.

Cabe recalcar que ese carácter negociado de la incorporación del crédito presupuestario constituye una verdadera convención y define inalterablemente la situación jurídica y voluntad de estas instituciones, todo lo cual constituye el punto de partida del complemento de equiparación de los Cuerpos Docentes.

La ejecución de lo plasmado en la Ley Foral de Presupuestos respectiva se confiaba a la decisión de la Universidad, siguiendo con el precedente sentado con la indemnización por residencia, cuya instrumentación técnico-jurídica el Gobierno de Navarra había dejado en manos de la Comisión Gestora.

Cabe añadir, como otra consideración general, que la inexistencia en el debate presupuestario de referencias al destino o finalidad de la partida "Otras transferencias corrientes", si bien puede mover a cierta extrañeza, es comprensible desde la perspectiva del citado consenso parlamentario y la ausencia de debate en este tema, siguiendo en ello la práctica parlamentaria relativamente generalizada en partidas o enmiendas con este apoyo mayoritario. En cualquier caso, es obvio que una consulta a los grupos cuando no a la hemeroteca o a las transcripciones de las sesiones de la Comisión correspondiente, debería haber dejado claro este extremo a la hora de redactarse el Informe Provisional por parte de la Cámara de Comptos, que por su naturaleza conoce el funcionamiento práctico del legislativo nava-

rrero y las circunstancias concretas que rodean al trámite parlamentario de la Ley Foral de Presupuestos y a las diversas enmiendas introducidas al proyecto o al dictamen.

### III

#### Sobre el "Capítulo I. Introducción"

Antes de entrar en las alegaciones a las opiniones expuestas en el Informe Provisional, valga recordar, a propósito del "Capítulo I. Introducción", en el que se da cuenta del origen de la actuación del órgano informante, que la propia Universidad y diversos órganos de la misma habían tomado la iniciativa —antes de que lo hiciera la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra— de solicitar el informe de la Cámara de Comptos sobre la materia en cuestión.

Así puede verse en los Acuerdos del Consejo Social de 27 de marzo de 1996 y el adoptado por la Junta de Gobierno con fecha 25 de abril de 1996, acuerdos que cronológicamente se sitúan antes que los del Parlamento de Navarra.

### IV

#### Sobre el "Capítulo II. Antecedentes"

En cuanto al "Capítulo II. Antecedentes", y en concreto a su apartado 1 ("Establecimiento de una indemnización por residencia"), procede dejar constancia de que el acuerdo de 27 de enero de 1993 a que se alude, fue adoptado por la Junta de Gobierno y remitido, junto con el Reglamento regulador, con fecha 18 de febrero de 1993 al Presidente del Gobierno y al del Parlamento de Navarra.

De igual modo, con fecha 26 de julio de 1994 se remitió al Presidente del Gobierno de Navarra el Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno el día 10 de mayo de 1994 en los siguientes términos:

"(...) De acuerdo con el espíritu de la conversación mantenida contigo el pasado mes de abril (...), la Junta de Gobierno de la Universidad acordó, en su sesión de 10 de mayo, suprimir la indemnización por residencia que tanta controversia suscitó en su momento, como lo demuestra la existencia de criterios contrapuestos —aunque legítimos y defendibles— y aprobar, por su parte, y dentro de los límites presupuestarios vigentes para 1994, un complemento de equiparación de los profesores de los Cuerpos Docentes (cuyo reglamento te adjunto) que supone, a nuestro juicio, un esfuerzo importante por racionalizar un debate que, como todos los que afectan a las retribuciones de los funcionarios, es siempre difícil y complicado.

La generosidad y la amplitud de miras de la Junta de Gobierno –a instancias de este Rector– queda de manifiesto si tenemos en cuenta que con la modificación introducida existe un colectivo importante de personas que van a ver disminuidas sus retribuciones a partir de junio, entre ellas este Rector y la mayor parte de los Vicerrectores.

La solución adoptada es realista, defendible y cohonorable con la realidad de la Hacienda Foral en un año donde todavía la anunciada recuperación económica no se ha producido; además, huye de los maximalismos con que algunas personas de la comunidad universitaria se han pronunciado sobre este tema y permite entroncar con la solución definitiva que indefectiblemente ha de pasar por un análisis conjunto y sosegado sobre las diferencias en la estructura retributiva entre los funcionarios del Gobierno de Navarra y los funcionarios de la Universidad Pública de Navarra.

En este sentido, conviene tener presente que la homologación de entrambas categorías se ha producido en el caso del personal de administración y servicios, habiendo hecho el Gobierno de Navarra un esfuerzo generoso para acabar con una situación que, aunque jurídicamente fuera viable, moralmente planteaba muchos problemas de agravios comparativos. En el caso de los funcionarios docentes, creemos que debe seguirse un camino similar –incluso con la posible negociación de un plan de implantación gradual, que, desde luego, se implemente con la política presupuestaria que, para con la Universidad, ha de seguir el Gobierno y el Parlamento, razón por la cual remitiré esta carta a los representantes de los Grupos Parlamentarios, a fin de que, si así lo desean, participen igualmente en el debate. Es posible que la decisión adoptada por la Universidad en esta materia, que ya se incorpora al Proyecto de Presupuestos para 1994 y que te he remitido recientemente para su aprobación por el Gobierno, requiera la adopción de algún acuerdo de este último o, incluso, una intervención parlamentaria, de forma que, si ello fuera efectivamente necesario, podríamos analizar la fórmula concreta al respecto (...)

De tales escritos cabe concluir de manera indubitada que las actuaciones llevadas a cabo por la Universidad en cumplimiento de las negociaciones y los acuerdos logrados, eran puntualmente comunicados tanto al Gobierno como al Parlamento de Navarra.

En el informe emitido por esa Cámara en relación con la gestión del ejercicio de 1992 (BOPN nº 2, de 11 de enero de 1994) se recomendaba “la correcta aplicación de la normativa vigente en

*materia de retribuciones y la corrección de situaciones irregulares*”. Desconoce la Universidad si sobre estos concretos extremos de su informe fiscalizador la Cámara ha hecho seguimiento acerca del cumplimiento de sus recomendaciones.

En otro orden de cosas, y respecto de la afirmación vertida en el informe provisional al afirmar: “(...) Estando a punto de ultimar el borrador de este informe, se remite a esta Cámara de Comptos, con fecha 7 de junio de 1996, certificado del Secretario General de la UPNA en el que se acredita la existencia de una Resolución del Rector de 29 de diciembre de 1995”(…), y aquel otro pasaje del Informe en el que se dice: “(...) Esta Resolución del Rector no constaba en el expediente inicialmente remitido a esta Cámara de Comptos por el Rectorado ni existe referencia a ella en la documentación contenida en el citado expediente”(…), se debe dejar constancia de que la documentación, haciendo referencia concreta a la Resolución del Rector, no se remite de oficio sino a instancia de la Cámara de Comptos, solicitada mediante escrito de 29 de mayo de 1996.

## V

### **Sobre el “Capítulo III. Normativa de aplicación y régimen jurídico básico de la Universidad Pública de Navarra”**

La normativa que se exhibe, para delimitar el marco normativo general de aplicación a la Universidad Pública de Navarra, en modo alguno se pone en cuestión. No obstante, por la mera alusión al “Amejoramiento del Fuero” parece olvidarse una facultad y competencia que siempre incumbe al Parlamento de Navarra en el ejercicio de su poder legislativo: la de destinar fondos, por ley, a los fines que considere oportunos, como compete a cualquier legislador en un sistema democrático.

Porque en este caso no se dirime si el Parlamento autónomo pudiera llegar a modificar el régimen jurídico del profesorado universitario, posibilidad que nadie afirma; ni se trata de poner en cuestión la posibilidad de que se asignen con carácter individual conceptos retributivos a los previstos con carácter general, no. Lo que en el Informe Provisional parece querer negarse es la posibilidad de que el Parlamento de Navarra, en una Ley Foral, pueda asignar determinados recursos económicos para conseguir un determinado fin, como puede ser la mejora de la calidad de la enseñanza universitaria.

¿Qué obstáculo hay para ello? ¿Qué ley se infringe? ¿Por qué se pone así en entredicho que el Parlamento de Navarra pueda ejercitar algo

que entra dentro de una genuina tradición foral y que ha sido practicado por las diversas instancias administrativas que a lo largo del tiempo han venido estimulando, con incentivos económicos o en especie, el trabajo de funcionarios de otros ámbitos?

Recordemos que la partida presupuestaria destinada a financiar ese complemento o "plus" para obtener mayor calidad de la enseñanza en la Universidad, supone una continuación o adaptación del complemento anterior para vivienda, que propiciaba la llegada de profesores de renombre asegurándoles un complemento para financiar este concepto de su gasto doméstico. ¿Alguien negó tal posibilidad a las instituciones navarras? ¿Acaso en algún momento los servicios jurídicos de la Cámara advirtieron que el legislativo no podía adoptar tal acuerdo al aprobar la Ley Foral de Presupuestos de cada año?

La realidad de las cosas no es como se pretende en el informe, en el que se constriñe de forma intolerable la competencia del Parlamento navarro, si bien pueda censurarse ciertamente que éste, al adoptar tales acuerdos anuales, no dejara más explícita su voluntad y el acuerdo de los Grupos Parlamentarios, de modo que no hubiera que lamentar en estos momentos el tener que llegar a leer, como se efectúa en el informe, la posibilidad de exigir responsabilidades contables a unos órganos de gobierno de la Universidad que no han hecho, en todo caso, más que articular de forma técnico-jurídica el cumplimiento del mandato parlamentario incluido en una partida del Presupuesto, y que en reiteradas ocasiones han solicitado que se aclare y articule explícitamente el complemento que equipare a los profesores universitarios con otras personas que trabajan igualmente al servicio de Navarra en una Administración pública.

#### **Sobre el "Capítulo IV. Consideraciones"**

1.- En el apartado 3 del "Capítulo IV. Consideraciones", la Cámara concluye que el denominado "complemento de equiparación docente" infringe de forma manifiesta el régimen retributivo uniforme del profesorado universitario y que adolece de nulidad por haberse dictado por órganos manifiestamente incompetentes por razón de la materia, y por tanto afectado por vicios insubsanables.

Hay que advertir aquí, que sí existe un referente para la homologación, como se puede ver en el Acuerdo de Junta de Gobierno de 10 de mayo de 1994, cuando en él se habla –como puede leerse en el propio Informe Provisional– de "proponer al Gobierno de Navarra y Comisión

Parlamentaria la aplicación a 1 de enero de 1995 de un complemento equivalente al porcentaje diferencial entre la remuneración del personal docente de Secundaria del Gobierno de Navarra y de Territorio MEC". En consecuencia, carecen de sentido las reflexiones que en el Informe se efectúan sobre las supuestas dificultades de capacidad jurídica de la Comunidad Foral y la autoatribución de competencias por parte de la Universidad que se afirma en él.

No obstante, cabe añadir que la disposición final primera del Reglamento Regulador del Régimen Jurídico del Complemento de Equiparación de los profesores de los Cuerpos Docentes de la Universidad Pública de Navarra aprobado por el Consejo de Gobierno el 21 de junio de 1994, facultó al Rectorado para interpretar el Reglamento.

2.- Por otro lado, en el apartado 4 del mismo "Capítulo IV. Consideraciones", nuestra discrepancia se acentúa al ponerse de manifiesto el intento de reconducir la problemática del complemento de equiparación de los Cuerpos Docentes al ajuste realizado, y únicamente a lo actuado en el ámbito de la Universidad, dejando al margen al resto de las instituciones que han intervenido en este complemento, y en especial al Gobierno y al Parlamento de Navarra.

Nadie pone en duda que entre los principios que informan el régimen económico de los funcionarios públicos destaca el principio de legalidad, principio que alcanza a la fijación de las cuantías de determinados conceptos retributivos. Sin embargo, el principio de legalidad admite ciertas inflexiones: así, por ejemplo, la Administración goza de cierta discrecionalidad en el momento de fijar ciertos conceptos retributivos, como el incentivo a la productividad.

Resulta interesante hacer alguna referencia a la determinación del complemento de productividad previsto en el artículo 23 de la Ley 30/1984. La cuantía global del complemento no puede exceder de un determinado porcentaje, que se fija sobre los costes totales de personal de cada programa y de cada órgano. Dicho porcentaje debe fijarse anualmente en la Ley de Presupuestos. El responsable de la gestión de cada programa de gasto, dentro de las correspondientes dotaciones presupuestarias, es el encargado de determinar la cuantía global individual.

3.- La idea de caminar o avanzar para llegar al referente utilizado en el acuerdo del 10 de mayo de 1994 ("porcentaje diferencial entre la remuneración del personal docente de Secundaria del Gobierno de Navarra y de Territorio MEC") y con-

cretada en una cantidad del complemento de equiparación por profesor como solución satisfactoria, es la pretensión de la Universidad.

Dentro de este comportamiento de transparencia en este proceso convergente se enmarca la solicitud que la Universidad remitió al Consejero de Educación con fecha 6 de noviembre de 1995 de 200 millones para 1996, que posteriormente el Gobierno de Navarra redujo a 163,7 millones, para ir progresando en el objetivo final de dicho complemento en posteriores ejercicios presupuestarios.

La conclusión de que del Reglamento no puede deducirse la incidencia en la determinación de las cuantías del número de profesores no puede ser compartida. La documentación remitida pone de manifiesto que desde el inicio el número de profesores ha constituido presupuesto fáctico básico para determinar la cuantía. Sin embargo, la Cámara, dando un salto en el iter del razonamiento, termina en una conclusión contraria a la Universidad, pues parece partir de la premisa de un número constante de profesores.

La conclusión opuesta a la que llega la Universidad —y adoptando siempre como punto de partida el número de profesores— pone de manifiesto su actuación de manera lógica y no contraria a las reglas del razonamiento humano. El artículo 59 de la Ley General Presupuestaria se refiere a dos principios de gran tradición en el Derecho presupuestario, los principios de especialidad cuantitativa y cualitativa. Los inconvenientes que derivarían de una rígida interpretación de ambos principios han sido superados por los mecanismos que la propia Ley establece.

En el caso del complemento de equiparación —y de acuerdo con el principio de especialidad cuantitativa—, podría la Universidad hacer una distribución de la totalidad del crédito en función del número de profesores a uno de enero de cada año y eludir el cumplimiento de otras obligaciones que derivarían de eventuales tomas de posesión de profesores durante el resto del año, o bien tener que recorrer el camino del suplemento de crédito o de las transferencias de crédito.

Para evitar estas situaciones, la Universidad introduce ciertas modulaciones en función de las previsiones anuales de toma de posesión de nuevos profesores; a partir de aquí es posible concluir que las cuantías así establecidas constituyen pagos parciales a resultas de una liquidación de cierre sin desvirtuar el sentido del mandato general contenido en el artículo 59 de la Ley General Presupuestaria.

La innovación que en este sentido ha significado el reglamento aprobado el día 9 de febrero de 1996 no puede llevar a concluir a esa Cámara, sensu contrario, en sentido opuesto al sostenido por la Universidad. El nuevo reglamento explicita lo que estaba latente en la voluntad de los órganos de la Universidad.

Tampoco puede servir como fundamento para el juicio de inferencia que realiza la Cámara el precedente habido en relación con el ejercicio presupuestario de 1994, dado que el cierre de cuentas fue aprobado por el Consejo Social el día 22 de noviembre de 1995.

4.- Cabe agregar, por otro lado, que si bien la partida "Otras transferencias corrientes" no cumple con el principio de especialidad presupuestaria en su proyección cualitativa, que es la que concreta la finalidad perseguida, sí lo hace con su proyección cuantitativa y temporal. No puede, por otra parte, desconocer esa Cámara que el presupuesto para 1994 es aprobado por el Gobierno de Navarra en calidad de Consejo Social, y que el de 1995 es aprobado por el Consejo Social, siendo innecesario hacer referencia a la composición de éste.

Cuando la Universidad emplea el término afectación finalista, no está aludiendo a la dimensión o proyección cualitativa del principio de especialidad, que por otra parte contiene múltiples excepciones a la regla general (créditos opcionales, transferencias de créditos, etc.). Por el contrario, se refiere a los efectos especiales que el presupuesto tiene en relación con determinados créditos de gastos, respecto de los que se plantea si existe o no ya la autorización para gastarlos, sino incluso un deber de consumirlos por la Administración al adquirir un carácter instrumental de unos objetivos encuadrados en las conversaciones y negociaciones que sirven de antecedente a lo actuado por la Universidad.

Por otra parte, y en lo que se refiere al complemento de equiparación docente, hay que reiterar que ciertamente tal complemento es ajeno a los conceptos retributivos previstos en la LRU, y por ello no cabe observar, como se indica en el Informe, que la Universidad Pública de Navarra haya "innovado" aquel régimen retributivo. Como queda dicho, el complemento de equiparación, por las conversaciones y negociaciones habidas con ocasión de cada tramitación de proyecto presupuestario en el Parlamento, es un "plus" que la Comunidad Foral, a través de sus instituciones, concede a personal que trabaja en Navarra al servicio de los navarros. Y esto en el libre ejercicio de sus facultades, y siguiendo en ello una tradi-

ción presente en la vivencia de los navarros de cualquier condición y lugar de residencia.

Otra cosa es que la norma que regula tal materia pueda perfeccionarse y adaptarse por referencias a otras situaciones o conceptos retributivos. Pero en tal caso no cabe hablar de "ausencia de iniciativa de las instituciones forales competentes", como se hace en el Informe, aunque pueda ser criticable la forma final como se fija la normativa que regula el complemento.

5.- Por Resolución del Rector de 29 de diciembre de 1995 se ordenó liquidar la partida 121.05 hasta su total agotamiento por las consideraciones contenidas en la Resolución. Esta Resolución reviste los caracteres de la autorización o aprobación del gasto, con una doble naturaleza jurídica y contable. Constituye la decisión sustantiva que hace nacer la obligación, y es preparatoria de las disposiciones subsiguientes en orden a ejecutar la obligación.

Desde el punto de vista técnico-jurídico no nos encontramos ante un remanente de crédito, esto es, ante cantidades de crédito presupuestario que al finalizar el ejercicio no están afectas a ninguna obligación. La obligación económica estaba contraída antes del día 31 de diciembre de 1995; el principio de temporalidad presupuestaria exige que el ejercicio presupuestario coincida con el año natural, debiendo imputarse a él las obligaciones reconocidas hasta el fin del mes de diciembre, realizadas dentro del mismo ejercicio y con cargo a los respectivos créditos.

De este modo, la Universidad no efectuó ningún reparto de remanentes de crédito porque a 31 de diciembre de 1995 el crédito presupuestario estaba afecto en su totalidad al cumplimiento de la obligación contraída con fecha 29 de diciembre de 1995.

Realizado el ajuste y conocida la proyección que tuvo en la opinión pública, tras consulta verbal con la Cámara de Comptos, pareció oportuno proponer a la Junta de Gobierno que ratificase el ajuste, lo que efectuó en sesión de 9 de febrero de 1996.

#### Sobre el "Capítulo V. Conclusiones"

Respecto de la **1ª Conclusión**, al suscribiente manifiesta su conformidad. De hecho, y en lo que a él respecta, en el tiempo que lleva al frente de la institución, la Universidad Pública de Navarra ha ajustado la programación y ejecución del gasto a los principios de legalidad, eficiencia y economía.

A propósito de la **2ª Conclusión**, aun estando básicamente de acuerdo con ella, el firmante advierte que sin desconocer cómo es el régimen retributivo de los miembros de los Cuerpos Docentes Universitarios, el Parlamento de Navarra puede aprobar otros complementos que entienda resulten de interés para conseguir un servicio público universitario de la calidad.

En cuanto a la **3ª Conclusión**, el abajo firmante discrepa de la afirmación que se contiene en ella, dado que al menos en el ejercicio de 1994 y anteriores el Gobierno de Navarra se pronunció expresamente sobre el gasto presupuestario global y de cada capítulo, ya que fue él quien, realizando las funciones de Consejo Social de la Universidad, aprobó los respectivos presupuestos. No se entiende por ello qué otra "autorización específica" se demanda al ejecutivo de la Comunidad.

Respecto a la **4ª Conclusión**, no cabe sino reiterar lo repetidamente expuesto al recordar la génesis del complemento de equiparación y su fundamento legal en la aprobación por parte del Parlamento de Navarra de una partida en la Ley Foral de Presupuestos de cada año. El sentido y objeto de tal consignación es patente para el legislador, pues resultaba de un acuerdo entre los Grupos Parlamentarios con participación de los representantes de la Universidad.

Los acuerdos subsiguientes de los órganos de gobierno de la Universidad tratan simplemente de establecer los mecanismos adecuados para dar cumplimiento a esa voluntad del legislador, y a ello responden. Podrá ponerse en cuestión la adecuación de tales mecanismos que vienen a cubrir un vacío normativo, pero nunca podrá desconocerse —como parece a veces se hace en el Informe— cuál es el origen y de qué modo se conforma la decisión del Parlamento a este respecto.

Sobre la **5ª Conclusión**, cabe repetir lo ya dicho a propósito del "Capítulo IV. Consideraciones": La Resolución por la que se liquida la partida 121.05 reviste los caracteres de la autorización o aprobación del gasto, con una doble naturaleza jurídica y contable. Desde el punto de vista técnico-jurídico no nos encontramos ante un remanente de crédito, pues la obligación económica estaba contraída antes del día 31 de diciembre de 1995. La Universidad no efectuó ningún reparto de remanentes de crédito porque a 31 de diciembre de 1995 el crédito presupuestario estaba afecto en su totalidad al cumplimiento de la obligación contraída con fecha 29 de diciembre de 1995.

De forma similar, por lo que hace referencia a la **6ª Conclusión**, basta recordar lo manifestado

más arriba: la existencia de dos partidas presupuestarias refleja algo evidente para cualquier persona que esté informada del proceso seguido en el trámite del Proyecto de Presupuesto en la Cámara: responde a que tienen dos finalidades diferenciadas, aunque en el texto de la Ley Foral o en el propio debate no se hayan expresado tan explícitamente como sería de desear. Pero en ello no hay ni cabe confusión.

Finalmente, y a propósito de la **Conclusión 7ª**, difícilmente este Rector —ni los anteriores— pueden admitir responsabilidad contable cuando su comportamiento en este asunto ha sido el de ejecutar los acuerdos de los órganos de gobierno al objeto de dar un estricto cumplimiento a lo establecido por el Parlamento de Navarra en la correspondiente Ley Foral de Presupuestos, según los términos hablados y acordados entre los representantes de la Universidad, de los Grupos Parlamentarios y del Gobierno de Navarra al aprobarse la consignación presupuestaria a tal fin.

Es más: la exigencia de tales responsabilidades podría inducir, ad absurdum, a que ningún responsable de gestión de partida presupuestaria alguna aprobase ninguna medida para ello a no ser que en la Ley Foral de Presupuestos se estableciera de forma clara, precisa y exacta la manera como había de realizarse tal ejecución presupuestaria. Más bien lo que ha ocurrido en este caso es que el Rector correspondiente ha procurado, de acuerdo con las normas aprobadas por los órganos de la Universidad, dar cumplimiento al mandato parlamentario.

Por otro lado, resulta paradójico que del ajuste de 1995 se pretenda imputar responsabilidades contables, y no de los gastos y cuantías que desde 1989 se derivan de una fuente de obligaciones que la Cámara considera nula.

De hecho, cabe indicar que el complemento de equiparación de los Cuerpos Docentes Universitarios está permitiendo un nivel de calidad de la Universidad derivado de una sana competencia entre las instituciones universitarias. Este nivel de calidad nace también de la firme decisión de la Universidad Pública de Navarra, del Gobierno y del Parlamento de Navarra de proporcionar, además de este incentivo retributivo, unas instalaciones materiales bien dotadas.

La recién conquistada autonomía y el contar con este concreto incentivo retributivo está permitiendo a esta Universidad salir fuera en la búsqueda de profesores destacados haciendo frente al hándicap que se le ha impuesto a la institución universitaria por su ley reguladora. De igual modo,

está resolviendo un agravio y una discriminación de este personal al que se le encarga las funciones derivadas del servicio público de la enseñanza superior, respecto de otro personal de la Comunidad Foral de Navarra.

Cabe resaltar, finalmente, que el Consejo Social con fecha 27 de marzo de 1996 reconoció la necesidad y conveniencia del complemento en los términos siguientes:

"El Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra reconoce la necesidad, conveniencia y oportunidad de un complemento de equiparación docente sin perjuicio de la necesidad de dotarle de la oportuna cobertura legal".

El efecto positivo que éste ha supuesto en el reconocimiento del prestigio de nuestra Universidad fuera de las fronteras de Navarra, resulta fácilmente comprobable.

Pamplona, 17 de junio de 1996

El Rector: Antonio Pérez Prados

#### VI.2. RESPUESTA A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL EXCMO. Y MGNFCO. RECTOR DE LA UPNA.

En relación con las alegaciones presentadas por la UPNA al informe elaborado por la Cámara de Comptos queremos señalar lo siguiente:

1. En relación con las afirmaciones que aparecen a lo largo de las alegaciones presentadas, en el sentido de que tanto el Parlamento como el Gobierno de Navarra conocían desde un principio la situación existente y el destino de las partidas presupuestarias aprobadas en las sucesivas leyes forales de presupuestos, hemos de manifestar que, sin entrar a interpretar cual pueda ser la intención del legislativo y ejecutivo forales en relación con esta cuestión, no hemos encontrado en todo el trámite presupuestario referencia alguna que explícita o implícitamente ponga de manifiesto destino específico alguno respecto de la partida presupuestaria de constante mención. Las sucesivas leyes forales de presupuestos a las que habría que remitirse en último término al margen de interpretaciones y suposiciones sobre esta materia, no contienen regulación ni mención alguna sobre el destino y aplicación de estas partidas presupuestarias.

En todo caso, en la medida en que ambas instituciones pudieran estar al corriente de la situación como señala la UPNA en sus alegaciones, censuramos, asimismo, su actuación en cuanto haya podido influir o permitir el mantenimiento de esta situación.

2. El informe de la Cámara de Comptos no niega que el Parlamento de Navarra, mediante Ley Foral, pueda asignar determinados recursos para conseguir un determinado fin como puede ser la mejora de la calidad de la enseñanza universitaria, lo que sí decimos es, por un lado, que no nos consta el destino que el Parlamento quiere dar a esa partida y, por otro, que la LRU y la doctrina del Tribunal Constitucional en la materia son claras e inequívocas en el sentido de que la determinación del régimen retributivo aplicable a los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos Docentes universitarios corresponde con carácter exclusivo y uniforme al Estado, sin que ni las propias universidades ni las CCAA ostenten competencias de modificación o desarrollo legislativo respecto a dicho estatuto funcional.

El Gobierno de la Nación ostenta competencia exclusiva para fijar tal régimen retributivo con carácter uniforme en todas las Universidades y eso es predicable también respecto de la UPNA y de la Comunidad Foral.

3. Por lo que se refiere al alcance de la Resolución del Rector, de 29 de diciembre de 1995, por la que se ordena liquidar la partida 121.05 hasta su total agotamiento y por la que, en definitiva, se procede al reparto en 1996 de 11 millones entre una serie de profesores, nos ratificamos en que esa Resolución autorizó en la práctica la distribución de un remanente de crédito. A nuestro entender, esa Resolución:

a) Vulnera el Reglamento regulador del complemento de compensación de 1994 aprobado por la Junta de Gobierno de la UPNA, al margen

del problema de la falta de cobertura legal del propio Reglamento; ya que, mediante ella, se produce el resultado de abonar a una serie de profesores cuantías superiores a las establecidas en la normativa universitaria vigente reguladora del complemento de equiparación.

b) Asimismo la citada Resolución, de 29 de diciembre de 1995, ordena liquidar la partida 121.05 hasta su total agotamiento por lo que, desde un punto de vista técnico-jurídico, tiene el alcance de una autorización de gasto pero no de reconocimiento de obligación por lo que el crédito soporte de ese remanente, al no haber sido incorporado al presupuesto de 1996, debió quedar anulado en el momento de cierre del ejercicio 1995, por lo que nos ratificamos asimismo en que durante 1996 se reconocen obligaciones y realizan pagos con cargo a partida inexistente.

Por lo que respecta a la supuesta consulta verbal realizada a la Cámara de Comptos a que se hace referencia en la página 13 de las alegaciones, debemos señalar que no nos consta oficialmente que dicha consulta y la consiguiente respuesta se hayan producido.

Queremos, por último, agradecer a la UPNA la presentación de estas alegaciones a nuestro informe que reflejan su punto de vista sobre esta cuestión. En todo caso, hemos de señalar que, a la vista de ellas, nos ratificamos en el contenido de nuestro informe.

Pamplona, 24 de junio de 1996

El Presidente: Francisco Javier Tuñón San Martín

<p><b>PRECIO DE LA SUSCRIPCION</b></p> <p><b>BOLETIN OFICIAL Y DIARIO DE SESIONES</b></p> <p>Un año ..... 5.700 ptas.          Precio del ejemplar Boletín Oficial ..... 125 » .          Precio del ejemplar Diario de Sesiones ..... 160 » .</p>	<p><b>REDACCION Y ADMINISTRACION</b></p> <p><b>PARLAMENTO DE NAVARRA</b></p> <p>«Boletín Oficial del Parlamento de Navarra»</p> <p>Arrieta, 12, 3º</p> <p>31002 PAMPLONA</p>
--	--