



BOLETIN OFICIAL
DEL
PARLAMENTO DE NAVARRA

IV Legislatura

Pamplona, 15 de enero de 1998

NUM. 6

S U M A R I O

SERIE G:

Comunicaciones, Convocatorias y Avisos:

—Informe de fiscalización sobre la Universidad Pública de Navarra (UPNA), emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 2).

—Informe de fiscalización sobre la cárcel de Pamplona, ejercicio 1996, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 28).

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

Informe de fiscalización sobre la Universidad Pública de Navarra (UPNA), emitido por la Cámara de Comptos

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 23 de junio de 1997, acordó ordenar la publicación del informe de fiscalización, emitido por la Cámara de Comptos, sobre la Universidad Pública de Navarra (UPNA).

Pamplona, 24 de junio de 1997

La Presidenta: M^a Dolores Eguren Apesteguía

Informe de fiscalización sobre la Universidad Pública de Navarra (UPNA), emitido por la Cámara de Comptos

INDICE

- I. Introducción (Pág. 2).
- II. Objetivo, alcance y metodología (Pág. 3).
- III. Limitaciones (Pág. 4).
- IV. Marco jurídico aplicable (Pág. 4).
- V. Breve historia de la UPNA (Pág. 5).
- VI. Conclusiones y recomendaciones generales (Pág. 7).
- VII. Análisis de la gestión universitaria (Pág. 10).
 - VII.1. Aspectos generales (Pág. 10).
 - Organización general de la universidad
 - 1. Breve análisis del marco jurídico (Pág. 10).
 - 2. Fines y financiación de la universidad (Pág. 11).
 - VII.2. Cifras de la universidad (Pág. 12).
 - VII.2.1. Económicas (Pág. 12).
 - VII.2.2. Profesorado y alumnado (Pág. 14).
 - VII.2.3. Inversiones e inventario (Pág. 17).
 - VII.2.4. Evolución de los departamentos (Pág. 18).

VII.3. Análisis de la eficacia (Pág. 20).

VII.3.1. Docencia (Pág. 21).

VII.3.2. Investigación (Pág. 22).

VII.4. Costes (Pág. 23).

VII.5. Incompatibilidades (Pág. 23).

VIII. Reflexiones ante el futuro de la UPNA (Pág. 24).

Anexo 1. Alegaciones presentadas por la UPNA al informe provisional (Pág. 25).

I. INTRODUCCION.

Con fecha 31 de enero de 1996 se recibió en la Cámara de Comptos de Navarra el acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra en el que se señala textualmente:

“Visto el escrito presentado por el Grupo Parlamentario “Izquierda Unida-Ezker Batua de Navarra”, solicitando la realización, por parte de la Cámara de Comptos, de una Auditoría Docente Externa en la Universidad Pública de Navarra, SE ACUERDA:

1º Solicitar de la Cámara de Comptos la realización de la referida auditoría, en los términos contenidos en el escrito del Grupo Parlamentario “Izquierda Unida-Ezker Batua de Navarra”, del pasado día 19 de enero.”.

En el escrito del citado Grupo Parlamentario se señala el interés para la institución universitaria de “contar con instrumentos e indicadores objetivos de la realidad universitaria. En este sentido, las Auditorías Docentes Externas se han puesto de manifiesto como instrumentos valiosos de conocimiento útil para la planificación universitaria.

En esta línea el Consejo de Universidades está realizando proyectos de evaluación de la calidad de la enseñanza superior, estableciendo Protocolos de Evaluación”.

Por lo que solicita que la Cámara de Comptos realice una Auditoría Docente Externa de su personal universitario y sus recursos.

Sobre esta petición general se señalan a modo indicativo diversos aspectos que se podrían tratar y que hacen referencia a aspectos como: criterios y modelos de plantillas en la Universidad, en los departamentos y en las titulaciones; incompatibilidades del profesorado; costos y ratios por departamentos, titulación, etc...; dotación de equipamientos y su aprovechamiento; y las previsiones de desarrollo y nuevas titulaciones.

Ante esta petición nos parece oportuno realizar las siguientes puntualizaciones:

- En los últimos años han surgido diversos nuevos tipos de auditoría sin que todos estén definidos o exista un cuerpo doctrinal en el que se basen éstos.

Así, se habla de auditoría de calidad, energética, social, medio ambiental, etc.

En este mismo sentido habría que interpretar la auditoría docente.

- Actualmente hay un importante esfuerzo en Europa por valorar la enseñanza universitaria. En ese marco se incluyen los trabajos impulsados por el Consejo de Universidades a los que se hace referencia en la petición.

Estos trabajos se iniciaron con el Programa Experimental de Evaluación Institucional de las Universidades que el Consejo de Universidades realizó en el período 1993-1994. Con posterioridad España participó en 1995 en el Proyecto Piloto de la Unión Europea por la evaluación de la Calidad de la Enseñanza Superior. A partir de ambas experiencias, y a iniciativa del Consejo de Universidades, el Ministerio de Educación y Ciencia ha establecido el Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades (R.D. 1947/1995, de 1 de diciembre). La primera Convocatoria se produjo por Orden de 21 de febrero de 1996.

La Universidad Pública de Navarra que participó en el Programa Experimental ha creado en 1996 una Unidad de Evaluación de la Calidad con el fin de concurrir a la próxima Convocatoria del Plan Nacional de Evaluación de las Universidades.

Aunque el objetivo final del trabajo solicitado a la Cámara de Comptos y los anteriormente citados puedan ser asimilables, los métodos de trabajo y los objetivos inmediatos no lo son. A este respecto, hay que resaltar que facilitaría la reali-

zación de estos tipos de trabajo contar con una metodología común o lo más parecida posible.

Así, los planes de los trabajos de evaluación promovidos por el Consejo de Universidades parten de una autoevaluación que, posteriormente, se completa con una evaluación externa y tratan normalmente de valorar una titulación o grupo de titulaciones, para lo que requieren la constitución de grupos de trabajo específicos y con una mayor duración temporal.

Evidentemente nos encontramos con un trabajo que es realizado por personal externo y que, por tanto, no puede asimilarse a los impulsados por el Consejo de Universidades.

II. OBJETIVO, ALCANCE Y METODOLOGIA.

El objetivo de nuestro trabajo es dar cumplimiento a la petición parlamentaria reseñada en el epígrafe anterior.

Sin embargo, la petición incluye una serie de "items indicativos" muy numerosos para ser abordados en un solo trabajo y en muchos casos de muy difícil resolución con los sistemas de información de que actualmente se dispone.

Por todos estos motivos, esta Cámara de Comptos entiende que el objetivo principal del informe debe ser proporcionar instrumentos e indicadores objetivos de la realidad universitaria, es decir, efectuar una valoración externa de la actividad general de la Universidad que permita o favorezca la posterior adopción de las decisiones que competan al Parlamento de Navarra en relación con la institución universitaria.

Por todo ello, en nuestro trabajo nos hemos centrado en efectuar un análisis en la medida de las posibilidades existentes y teniendo en cuenta las limitaciones que se incluyen en el epígrafe siguiente de:

- La organización general de la Universidad.
- Las principales cifras de la Universidad relacionadas con el profesorado y alumnado, los datos económicos, el inventario y la evolución de los departamentos.
- La eficacia en la docencia e investigación.
- Los costes de las actividades universitarias.
- Las incompatibilidades del profesorado.

Estos análisis se completan con unas reflexiones finales sobre el futuro y una breve historia de la evolución de la UPNA.

Con el análisis realizado en estos epígrafes, se da respuesta a los principales aspectos solicitados por el Parlamento de Navarra.

Para efectuar nuestro trabajo hemos analizado todos los datos que hemos considerado necesarios, remontándonos cuando ha sido preciso a los correspondientes a los años de creación de la UPNA. Así, se han solicitado la totalidad de las liquidaciones presupuestarias, la evolución del personal y del alumnado desde el inicio de las actividades, etc.

Igualmente se han solicitado los documentos que se han considerado convenientes, se ha efectuado una circularización a todos los departamentos y centros, se mantuvo una entrevista con todos los directores de departamento que lo estimaron oportuno (Ingeniería Eléctrica y Electrónica, Química, Trabajo Social, Sociología, Economía, Geografía e Historia, Ciencias de la Salud, Matemática e Informática, y Psicología y Pedagogía) y en algunos de estos casos se completó la entrevista con una visita a las instalaciones.

Queremos resaltar que para proporcionarnos algunas de las informaciones solicitadas, los servicios administrativos tuvieron que modificar o alterar determinados programas informáticos ya que con los existentes no era posible proporcionarnos la totalidad de las informaciones pedidas.

El trabajo de campo se desarrolló entre los meses de mayo y noviembre de 1996.

Agradecemos al personal de la Universidad Pública de Navarra la colaboración prestada a la Cámara de Comptos para la realización del presente trabajo.

III. LIMITACIONES.

El trabajo se ha visto limitado por las siguientes cuestiones:

- La incidencia que representa la todavía corta vida universitaria y el hecho de que muchas de las actividades analizadas coinciden con el período de puesta en marcha de la Universidad.

- El insuficiente sistema de contabilidad y de información existente en el ámbito universitario. La ausencia de contabilidad de costes no permite obtener el coste de cada proceso realizado en la UPNA.

- La dificultad intrínseca para valorar determinados aspectos de carácter cualitativo de la actividad universitaria: la educación, la investigación.

- No existen estándares o indicadores externos con los que comparar la actividad universita-

ria, ni la UPNA ha elaborado unas pautas o criterios generales de funcionamiento en aspectos como el desarrollo de la plantilla o su composición por departamentos.

- La inexistencia de objetivos concretos y medibles que permitan evaluar la actividad universitaria.

- No hay un procedimiento sistemático general de control del uso de los equipos docentes e investigadores.

- No existe un plan general de implantación y desarrollo de la UPNA, ni criterios de tipo estratégico sobre los que basarse para la adopción de decisiones.

- La manera en que se confeccionaba el Plan de Organización Docente (P.O.D.) y su no actualización durante el curso. Según se nos indica, en la actualidad se ha avanzado en la confección y actualización del P.O.D.

- El proceso de implantación de la UPNA que ha hecho que en un plazo de menos de 10 años hayan existido cuatro diferentes equipos rectorales y durante los seis primeros años no existiese gerente.

IV. MARCO JURIDICO APLICABLE.

La universidad es una "entidad pública" de carácter peculiar, de la que podemos citar como principal característica la denominada "autonomía universitaria".

Autonomía que viene reconocida tanto en la Constitución, que en el artículo 27 señala: "Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca", como en la Ley de Reforma Universitaria, que en el artículo 2 indica: "La actividad de la Universidad, así como su autonomía, se fundamentan en el principio de la libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio.

En el artículo 3, la LRU señala que en los términos de la presente Ley, la autonomía de las Universidades comprende entre otras: la elaboración de los estatutos; la elección de los órganos de gobierno; la elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos; el establecimiento de las plantillas; la selección de su personal; la aprobación de los planes de estudio; la admisión y régimen de permanencia de los estudiantes; y la expedición de títulos.

Incluimos a continuación la principal normativa que, con carácter general, es aplicable en las universidades.

- Ley Orgánica 11/1983, de Reforma Universitaria.

- Ley 5/1985 del Consejo Social de Universidades.

- Real Decreto 552/1985 Reglamento del Consejo de Universidades.

- Real Decreto 1212/1985 Secretaría General del Consejo de Universidades.

- Real Decreto 2360/1984 sobre Departamentos Universitarios.

- Decreto 2293/1973 sobre Escuelas Universitarias.

- Ley 30/1984, reforma de la Función Pública.

- Ley 27/1994, jubilación de los funcionarios de los Cuerpos Docentes Universitarios.

- Real Decreto 898/1985, Régimen del profesorado universitario.

- Real Decreto 1086/1989, Retribuciones del profesorado universitario.

- Orden de 2 de diciembre de 1994, procedimiento para la evaluación de la actividad investigadora.

- Real Decreto 1988/1984, Provisión de plazas de los cuerpos docentes universitarios.

- Real Decreto 1545/1987, Retribuciones PAS de las universidades competencia de la Administración del Estado.

- Ley 30/1974, pruebas de acceso a la universidad.

- Decreto Ley 9/1975, para el funcionamiento institucional de la Universidad.

Junto a esta legislación de carácter general en el caso concreto de la UPNA debemos incluir:

- La Ley Foral 8/1987, de creación de la UPNA.

- Ley Foral 20/1994, de 9 de diciembre, del Consejo Social.

- Decreto Foral 68/1995 de 13 de marzo de aprobación de los Estatutos de la UPNA.

V. BREVE HISTORIA DE LA UPNA.

Los antecedentes remotos de la Universidad Pública de Navarra (UPNA) datan de la época medieval cuando Carlos II de Navarra, fundador

de la Cámara de Comptos, pretendió crear una universidad junto al santuario de Ujué.

Los antecedentes inmediatos de la U.P.N.A. se remontan a la resolución del Parlamento de 30/11/81 solicitando a la Diputación Foral "la elaboración de un estudio-análisis, tanto de las necesidades reales como de las posibilidades actuales y futuras en el campo de las enseñanzas de rango universitario en Navarra, juntamente con una valoración jurídica y económica de las soluciones alternativas que puedan proponerse en orden a mejorar la situación actual".

En junio de 1982, aprobó otra Resolución en la que "insta a la Diputación Foral para que, en el plazo de tres meses, presente ante el Parlamento Foral, tanto el estudio-análisis de las necesidades y posibilidades de ampliación de las enseñanzas universitarias en Navarra, como ... para que esta Cámara pueda considerar la conveniencia y oportunidad de la creación de una universidad de carácter público en Navarra".

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

Con fecha 24/2/87 el Consejo de Universidades emite informe en sentido favorable sobre la creación de la Universidad.

La Universidad Pública de Navarra se crea por la Ley Foral 8/1987, de 21 de abril. De acuerdo con el artículo 1º de la citada Ley, se le encomienda "el servicio público de la educación superior en Navarra, mediante el ejercicio de la docencia, el estudio y la investigación".

Su funcionamiento se rige por la Ley Orgánica 11/1983 de Reforma Universitaria y, en lo no previsto en la misma, por lo establecido en la Ley Foral de creación y además normativa que la desarrolla. Todo ello informado por el principio de autonomía universitaria consagrado por el artículo 27 de la Constitución, que se manifiesta en la autonomía académica, de gobierno, de gestión y de administración de sus recursos.

Las funciones de gobierno y administración necesarias para el comienzo y desarrollo de las actividades de la nueva Universidad se realizan por una Comisión Gestora, creada por Decreto Foral 93/1988, modificado parcialmente por el Decreto Foral 29/1989. Los miembros de dicha Comisión son designados por el Gobierno de Navarra de entre los responsables de la Administración educativa, técnicos y personal docente universitario.

Por Decreto Foral 30/1989, se aprueban las Normas Estatutarias provisionales de la Universidad Pública de Navarra, que rigieron hasta la aprobación de los Estatutos definitivos.

Dichos Estatutos constituyen la norma básica de funcionamiento interno.

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

Con posterioridad, tras la toma de posesión del nuevo Gobierno de Navarra, fue sustituido el Rector en el mes de octubre de 1991.

El claustro constituyente fue elegido en noviembre de 1993. Con fecha 13-II-94 el claustro, cumpliendo una de sus principales prerrogativas, eligió Rector, el primero que no fue nombrado por el Gobierno de Navarra.

La Ley 20/1994, de 9 de diciembre aprueba el Consejo Social, que tras el nombramiento de sus miembros inició sus actividades en mayo de 1995.

En 1995 se aprobaron los estatutos definitivos de la Universidad y de acuerdo con su disposición transitoria sexta se procedió a la elección del claustro universitario, en junio de 1995, y del rector en julio del mismo año.

La Universidad Pública de Navarra, que está estructurada de manera departamental, inició sus actividades en el curso 89-90. Con fecha 30/9/90 se integran en la Universidad Pública de Navarra las Escuelas Universitarias de Estudios Empresariales y del Profesorado de Educación General Básica, integradas hasta entonces en la Universidad de Zaragoza, y se adscriben las de Enfermería del Hospital de Navarra y de Trabajo Social de Pamplona, hasta entonces dependientes todas ellas de la Universidad de Zaragoza, así como la Escuela Universitaria de Ingeniería Técnica Agrícola dependiente hasta entonces de la Politécnica de Madrid.

En resumen, entre el inicio de sus actividades tras el nombramiento en 1988 de la Comisión Gestora y la elección de Rector en 1995, tras la aprobación de sus Estatutos definitivos con lo que se puede dar por concluido el proceso de implantación, la Universidad ha sido dirigida por cuatro diferentes equipos.

A partir de los estudios realizados hasta entonces, la Memoria elaborada para la creación de la UPNA recogía las siguientes materias a implantar:

Facultad o Escuela	Título
Ciencias Humanas y Sociales	Diplomado Prof. E.G.B.
	Diplomado en Trabajo Social
	Diplomado en Ciencias Políticas
	Licenciado en Traducción e Interpretación
	Licenciado en Sociología
	Licenciado en Ciencias Políticas
Ciencias Económicas y Empresariales	Diplomado en Estudios Empresariales
	Graduado social
	Diplomado en Informática de gestión
	Licenciado en Ciencias Empresariales
Escuela Universitaria Estudios Sanitarios	Diplomado en Enfermería
	Diplomado en Fisioterapia
	Diplomado en Logopedia
	Diplomado en Dietética
Esc. Técn. Sup. de Ingenieros Industriales y de Telecomunicaciones	Ing. Técnico en Electricidad
	Ing. Técnico en Mecánica
	Ing. Técnico en Organización Industrial
	Ing. Técnico en Técnicas Energéticas
	Ing. Técnico en Electrónica Industrial
	Ing. Técnico en Equipos Electrónicos
	Ing. Técnico en Telefonía y Transmisión de Datos
	Ing. Técnico en Láser y comunicaciones
	Diplomado en Diseño Industrial
	Ingeniero Industrial
	Ingeniero de Telecomunicaciones
Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos	Ing. Técn. en Explotación Aropecuarias
	Ing. Técn. en Industrias Agrícolas
	Ing. Técn. en Mecanización Agraria y construcciones rurales
	Ingeniero Agrónomo
Centro de Estudios de Planificación Territorial	Licenciado en Planificación Territorial
	Master en Planificación Territorial

Lógicamente en la elaboración de estas titulaciones se incorporaban los estudios existentes en los diferentes centros públicos de Navarra, dependiente de varias Universidades.

La universidad comienza su actividad durante el curso 89-90 y en este último año se integran o adscriben las escuelas universitarias ya existentes con lo cual los estudios que se pueden realizar son:

Titulación superior	Año comienzo	Titulación Media**	Año
Ingeniero Industrial	1989	Ing. Téc. Industrial	1990
Ingeniero Telecomunicaciones	1990	Ing. Téc. Agrícola	1990
Ingeniero Agrónomo	1989	Diplom. Empresariales	1990
Licenc. Economía*	1989	Diplom. Enfermería	1990
Licenc. Admón. y Dir. Empresas*	1989	Dipl. Prof. E.G.B.	1990
Licenc. Sociología	1991	Dipl. Graduado Social	1990
Licenc. Derecho	1993	Dip. Trab. Social	1990
		Dipl. Relac. Laborales	1992

* Estos estudios se inician como Licenciado en Económicas y Empresariales y después cambia el plan de estudios.

** Las carreras de ciclo medio corresponden a los estudios ya existentes en Navarra que se van integrando en la UPNA.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES.

Recogemos en este epígrafe las principales conclusiones y recomendaciones que se desprenden del trabajo realizado.

A la hora de valorar los comentarios que se efectúan a continuación creemos que debe tenerse en cuenta que se realizan sobre una universidad joven que inició su actividad académica en el curso 1989-1990 y que no partió de cero, sino que asumió los diversos estudios universitarios existentes en esa época en Pamplona. En consecuencia, durante estos ocho años se ha hecho especial relevancia en la construcción y equipamiento universitario, la puesta en marcha de las titulaciones y la contratación del profesorado.

a) Conclusiones.

SOBRE EL MARCO GENERAL DE LA UNIVERSIDAD.

1. La Universidad española presenta unas características, marco normativo, contratación de profesorado, etc., que son uniformes en todo el Estado lo que hace que, en general, las virtudes o defectos sean en gran medida del sistema universitario.

Esta normativa establece un modelo de gestión que se caracteriza por ser un sistema democrático que se convierte en cuasi asambleario, por la "burocracia" generada por la alta cantidad de órganos de dirección y por un escaso margen de maniobra para adecuar la gestión universitaria a las cambiantes necesidades.

A nuestro entender, el marco que regula la institución universitaria no es el más adecuado para efectuar una moderna gestión de la actividad universitaria que tenga como guía los principios de eficacia, eficiencia y economía.

SOBRE EL MARCO DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA DE NAVARRA.

2. La UPNA no dispone de ningún documento que plantee su estrategia a medio y largo plazo. El que se elaboró en 1993 se envió al Parlamento donde la comisión encargada de su estudio no culminó su trabajo. Actualmente, la UPNA está ultimando un nuevo documento que establezca su plan estratégico.

Como consecuencia de lo anterior no se han definido aspectos como el establecimiento de objetivos concretos y medibles tanto en lo relacionado con la docencia como con la investigación, configuración de la plantilla de cada departamento en función de sus características o planes de actuación ante el futuro.

A este respecto cabe señalar que en el período de elaboración de este informe (96-97) se está trabajando en la adopción de medidas sobre composición de plantillas y plan de permanencia de los estudiantes.

3. En este mismo sentido, no se ha definido el modelo universitario que desea y precisa la Comunidad Foral de forma que contemple el creciente número de universidades que se han implantado en los últimos años en el Estado, el descenso continuo de la natalidad que en muy corto plazo alcanzará a la institución universitaria, el efecto de la movilidad estudiantil como consecuencia de la pertenencia a la Unión Europea y la posible influencia de las nuevas tecnologías en la enseñanza, todo ello unido a un sistema económico cambiante.

A este respecto hay que señalar que la configuración actual de la Universidad Pública de Navarra ha sufrido cambios en cuanto al mapa de titulaciones respecto al plan inicial previsto.

4. Los departamentos se constituyen como el órgano clave de la actividad universitaria, al ser la UPNA una universidad departamental.

El número de departamentos existente cada año se sitúa alrededor de veinte; sin embargo, ha habido cambios en su configuración y nominación.

5. Los importantes y rápidos cambios que se producen en el mundo actual así como el descenso de la natalidad que, de seguir los actuales parámetros, en un plazo de veinte años puede reducir el potencial de universitarios en un 44%, obliga a ser cautos en las actuaciones sobre nuevas titulaciones y sobre contratación de profesorado. Al mismo tiempo, creemos que debe apostarse por algún tipo de actividad universitaria que prestigie a la Universidad Pública de Navarra y pueda atraer la demanda del alumnado.

SOBRE PRESUPUESTOS, COSTES Y FINANCIACION.

6. La evolución de los principales datos entre los años 1989 y 1995 es la siguiente:

	1989	1995
Total gastos (millones)	280	4.623
Profesores cuerpos docentes (número)	32	270
Profesores contratados (número)	47	299
Estudiantes grado superior (número)	537	4.593
Estudiantes grado medio (número)	1.042	4.943

Las inversiones que ha realizado la Universidad con cargo a su presupuesto, y que no incluyen la construcción de los edificios realizada por el Gobierno de Navarra con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra, asciende hasta 1995 a 5.279 millones de pesetas.

En general, los departamentos consideran que la UPNA está bien dotada de medios teniendo en cuenta su todavía corta existencia y según un estudio comparativo de las universidades españolas presentado en los XV jornadas de Gerencia Universitaria, la de Navarra se sitúa entre las que mayores ratios de gasto por alumno presenta.

7. Con los actuales sistemas contables no es posible efectuar un estudio riguroso de costes por titulaciones.

Con los datos de la liquidación presupuestaria del año 1995 obtendríamos un gasto por alumno que oscila entre 520.000 pesetas y 398.000 según consideremos la totalidad de los gastos presupuestarios o únicamente los gastos corrientes disminuidos por los afectos a los proyectos de investigación. En ninguno de los casos hemos considerado las amortizaciones del inmovilizado.

8. La financiación universitaria se reduce prácticamente a los precios de las matrículas, aproximadamente un 20%, y la subvención que le asigna la Administración Foral. Esta asignación tiene carácter global sin diferenciar qué parte corresponde a la docencia y cuál a la investigación, sin que actualmente los sistemas contables nos permitan conocer el coste de la docencia y el de la investigación.

SOBRE LA DOCENCIA.

9. La importancia de los departamentos, e incluso de las áreas de conocimiento, los constituye a éstos como pequeñas "empresas", a veces estancas entre sí, que en ocasiones pueden tener más interés por sus actividades particulares que por el resultado global de la universidad.

Se observa un creciente interés entre el personal docente por las labores de investigación.

10. Los datos de carga docente obtenidos a partir del Plan de Organización Docente (P.O.D.) no son totalmente fiables por la manera en que se confeccionaba este y porque no se actualizaba durante el curso.

No obstante de su análisis se observa que:

– El 70 por ciento del tiempo de docencia se dedica al primer ciclo; el 20 por ciento al segundo y el 10 por ciento al doctorado.

– Existe una notable diferencia entre la carga docente de los departamentos llegando en algunos casos a superar la capacidad docente del departamento, mientras que en otros no supone el 80 por ciento de la capacidad docente.

– Hay una petición generalizada de los departamentos de contar con más personal de los cuerpos docentes.

– El control de la docencia se efectúa mediante un sistema de carácter formal de presencia y la encuesta al alumnado de la que el departamento recibe conclusiones globales y los datos individualizados únicamente son comunicados a cada profesor. Este control es más difícil de realizar en las clases de prácticas, ya que al confeccionar el P.O.D. no se conocen exactamente las matriculaciones y, por tanto, las necesidades docentes.

11. Hasta el segundo trimestre de 1996, el número de profesores que habían solicitado la autorización de compatibilidad ascendía a 104 con la siguiente distribución:

Titular Universidad	9
Titular Escuela Universitaria	2
Titular universidad interino	1
Asociados	92
Total	104

Del muestreo realizado se deduce que el 80 por ciento corresponde a profesores cuya actividad principal está relacionada con la administración pública, no habiéndose encontrado aspectos significativos a resaltar.

SOBRE LA INVESTIGACION.

12. No existe ningún plan general de investigación, configurándose la libertad de investigación como uno de los derechos y deberes del personal docente.

Esta actividad investigadora del personal puede ser evaluada cada seis años por una Comisión Nacional que conceda complementos de productividad (tramos).

Según datos de mayo de 1997 el profesorado de la UPNA contaba con los siguientes tramos:

	Profesores con tramos	Nº tramos
Catedráticos Universidad	31	57
Catedrático Escuela Universitaria	5	6
Titular Universidad	33	37
Total tramos		100

De los diversos proyectos de investigación celebrados por la Universidad, ésta ha obtenido inversiones que se han financiado de esta manera por importe de 157 millones de pesetas desde el inicio de sus actividades.

SOBRE LA EFICACIA (resultados académicos)

13. En el curso 95-96 sobre un total de 93.140 matriculaciones, no se han superado 28.422 asignaturas, esto es el 31 por ciento. Los alumnos no presentados al examen representan el 23 por ciento del total de las matriculaciones.

En cuanto a la duración de los estudios, de los 2.221 títulos totalmente controlados, que son escasos para obtener conclusiones determinantes, en un 59 por ciento de los casos se han obtenido en los años previstos en los planes de estudio.

No obstante, hay que señalar que las titulaciones posibles en función de los alumnos matricula-

dos serían tres o cuatro veces más que las obtenidas.

b) Recomendaciones:

Como consecuencia, recomendamos:

1. *La sociedad navarra, sus representantes, deben definir el modelo de universidad que pretenden para nuestra comunidad y por tanto, planificar a medio o largo plazo los aspectos esenciales de su actividad: mapa de titulaciones y criterios para las nuevas; financiación de la universidad; actividad investigadora; criterios de evaluación de la docencia e investigación; organización universitaria, plantillas, etc.*

Esta planificación se concretaría cada año en la elaboración de un presupuesto que contemplara unos objetivos e indicadores de la actividad universitaria que permitieran alcanzar a medio plazo esos objetivos generales.

En el Estado se han puesto en práctica por motivos muy diferentes medidas que tienden a estos objetivos entre las que, en extremos opuestos, podemos situar los contratos programas entre las Universidades de las Islas Canarias y su administración y el Plan Estratégico de la Universidad Politécnica de Cataluña.

2. *En el caso de tener muy claro el modelo de universidad y la organización precisa para responder a la sociedad de la eficacia, eficiencia y economía de su actuación es posible que se requiera una importante modificación del actual marco normativo. Marco que actualmente es criticado por la casi totalidad de los miembros de la comunidad universitaria y que por diversos motivos no se ha llegado a modificar en varias ocasiones.*

3 *Potenciar el máximo desarrollo de los sistemas de información, contables, presupuestarios, informáticos, de manera que nos permitan disponer de toda la información sobre costes tanto de la enseñanza como de la investigación, carga docente real, resultados académicos, utilización de los equipamientos, etc. ..., que se precisa para una adecuada gestión y una rápida y eficaz toma de decisiones en cada uno de los ámbitos de la actividad universitaria.*

4 *Desarrollar y concienciar a todo el personal de que la Universidad en su conjunto es una única entidad debiendo primar su interés sobre el particular de sus componentes.*

5 *Establecer un plan sistemático de la evaluación de la docencia y de la investigación. En este último caso creemos conveniente establecer un*

plan general de investigación de la UPNA, que, en su caso, debería integrarse en el de la Comunidad Foral.

La existencia de un plan de este tipo no es excluyente con la participación de la UPNA en las diferentes evaluaciones que con carácter voluntario realice el Consejo de Universidades u otras entidades del Estado o de ámbito europeo.

6 Promover acciones tendentes a conseguir nuevos recursos financieros bien mediante contratos de investigación, bien mediante otras fórmulas como las empleadas en otros países a través de donaciones de fundaciones, antiguos alumnos, etc.

7 Analizar el efecto que el descenso de la natalidad y las cambiantes necesidades sociales tendrán en el futuro de la universidad y establecer una política de acomodación a esa situación. Dentro de esta política consideramos la conveniencia de valorar como una de las posibles actuaciones el establecimiento de titulaciones propias con duración determinada.

VII. ANALISIS DE LA GESTION UNIVERSITARIA.

En este epígrafe vamos a analizar cinco aspectos que inciden en el funcionamiento de la Universidad: aspectos generales; las cifras de la Universidad, aspectos relacionados con la eficacia, cuestiones de costes e incompatibilidades y los aspectos que hacen referencia al futuro de la Universidad.

VII.I. ASPECTOS GENERALES.

A continuación vamos a comentar dos cuestiones básicas: el marco jurídico en el que realiza su actividad la Universidad y los fines de la Universidad.

Organización general de la Universidad.

1. Breve análisis del marco jurídico.

En el epígrafe IV se ha recogido la principal normativa que constituye el marco jurídico a partir del que la Universidad realiza su actividad, cuyo núcleo básico está constituido por la Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 1983 (L.R.U.); la Ley Foral de creación de la UPNA de 1987; la Ley Foral del Consejo Social de 1994 y los Estatutos de la UPNA de 1995.

La articulación de la autonomía universitaria que la LRU realiza en ámbito organizativo consiste en la prefiguración por dicha Ley de unos órganos que considera mínimos y necesarios, que los

Estatutos deben establecer en todo caso, y en el reconocimiento a las Universidades de la facultad de regular dichos órganos respetando la normación mínima y los principios establecidos en la citada ley.

La LRU dispone que los Estatutos han de establecer como mínimo los siguientes órganos, por grupos:

“a) Colegiados: Consejo Social, Claustro Universitario, Junta de Gobierno, Juntas de Facultades, de Escuelas Técnicas superiores y de Escuelas Universitarias y Consejos de Departamentos y de Institutos Universitarios.

b) Unipersonales: Rector, Vicerrectores, Secretario General, Gerente, Decanos de Facultades y Directores de Escuelas Técnicas Superiores y de Escuelas Universitarias, de Departamentos Universitarios y de Institutos Universitarios” (artículo 13.1)

Órganos que los Estatutos amplían con el establecimiento de otros como: comisión de doctorado de la UPNA y de cada departamento, comisión de investigación, comisión de reclamaciones; de contratación; de evaluación de la actividad docente; y para la normalización lingüística.

La doctrina destaca la preeminencia de los órganos colegiados sobre los unipersonales del mismo nivel, a través de dos manifestaciones: a) la reserva a los órganos colegiados de las decisiones más relevantes, mientras que a los unipersonales corresponden las de representación exterior, y de orden ejecutivo y de impulso; y b) la competencia de los órganos colegiados para la designación o remoción de los titulares de los unipersonales con posibilidad, incluso, de retirar la confianza, mediante mociones de censura.

A su vez, hemos de precisar que ha de distinguirse entre una estructura central y una estructura periférica, debiendo diferenciarse entre órganos colegiados centrales (Claustro Universitario) y periféricos (Junta de Centro, Consejo de Departamento) o entre órganos unipersonales centrales (Rector) y periféricos (Decanos, Directores de Departamento).

En lo que se refiere a la elección, designación y remoción de los órganos de gobierno y administración, corresponde a los Estatutos establecer las determinaciones que sean precisas, respetando los principios y requisitos mínimos previstos en la LRU, que en su artículo 4 establece que “Las Universidades se organizarán de forma que en su gobierno y en el de sus Centros quede asegurada la representación de los diferentes sectores de la

comunidad universitaria, así como la participación de representantes de los intereses sociales”.

En cuanto al personal docente, la LRU regula también los principales aspectos de su gestión: cuerpos, requisitos y sistemas de contratación. Igualmente señala que “el gobierno establecerá el régimen retributivo del profesorado que tendrá carácter uniforme en todas las Universidades”.

En cuanto al sistema contable y presupuestario, la LRU señala que las Universidades deberán adaptarse a las normas que con carácter general estén establecidas para el sector público.

Si valoramos las consecuencias prácticas de la aplicación de esta normativa, que surgió con la pretensión, como señala el preámbulo de la LRU, de la incorporación de España al mundo de la ciencia moderna, de aumentar el número de alumnos que incrementan su formación profesional o su interés cultural general y para homologar los estudios con los europeos ante la mayor movilidad que se produce como consecuencia de la incorporación a la Unión Europea, podemos concluir que la gestión de la Universidad española se caracteriza por:

- Ser un sistema democrático en el que se ha otorgado tanta participación a todos los estamentos involucrados que se convierte en un sistema cuasi asambleario.

- La “burocracia” generada por la alta cantidad de órganos tanto colegiados como unipersonales.

- Que cada universidad tiene capacidad de gestión, pero la existencia de una normativa general que regula los principales aspectos de la Universidad le otorga poco margen de maniobra para adecuar la gestión universitaria a las cambiantes necesidades de la sociedad actual.

Junto a los aspectos resaltados en relación al marco jurídico debemos señalar que en esta primera década de funcionamiento de la Universidad Pública de Navarra, como es lógico, ha primado más la resolución de los problemas diarios, que los planteamientos a medio y largo plazo. Así los principales esfuerzos se han dedicado a la contratación del profesorado, puesta en marcha de los estudios y de las instalaciones, creación de los departamentos, etc., procesos que se han producido de manera paralela a las continuas votaciones que se han efectuado, como consecuencia del proceso de implantación de la UPNA para nombrar a los miembros de los diversos órganos universitarios.

En el año 1993 se elaboró el denominado “Documento para una estrategia trienal sobre la

Universidad Pública de Navarra”, que fue remitido al Parlamento de Navarra donde se creó una comisión parlamentaria para su análisis y debate. Por diversas causas, ajenas a la UPNA, la comisión no concluyó su labor, por lo que dicho documento quedó en desuso no habiéndose realizado ningún otro plan estratégico o planificación plurianual hasta el momento.

A nuestro entender, es conveniente efectuar una planificación a medio o largo plazo, que parta de un plan estratégico de la UPNA y contemple los principales objetivos a perseguir tanto en el ámbito de la docencia como en el de la investigación. En este sentido dicho plan debe tratar, entre otros, aspectos como: lugar que debe ocupar la UPNA en la Comunidad Foral, estudios que pretende ofertar a la sociedad, plantillas de personal docente y de servicios, planes de investigación, formas de relacionarse con la sociedad, criterios para adecuarse con rapidez a las cambiantes necesidades sociales; objetivos de calidad en docencia e investigación, estrategia ante la futura posible reducción de alumnos como consecuencia de la actual baja tasa de natalidad, etc.

2. Fines y financiación de la Universidad.

Para valorar la actividad universitaria es necesario conocer sus fines u objetivos. En este sentido estos vienen de similar manera recogidos en la LRU y en los estatutos de la UPNA, que indica como fines: la formación de profesionales cualificados, la contribución al desarrollo de la ciencia, técnica y humanidades y el desarrollo de actividades que contribuyan al desarrollo de la sociedad, con particular atención a la Comunidad Foral Navarra.

La amplitud y generalidad de estos objetivos no se concretan en ningún otro documento.

Dado el importante crecimiento universitario producido en los últimos años, se han creado 21 universidades en 20 años, con lo que su número se acerca a 50 sin contar la UNED y la Internacional Menéndez Pelayo, la existencia en Navarra de la UNED y otra universidad privada, y que en las comunidades limítrofes (Aragón, Rioja y Euskadi) existen universidades nos parece necesario contar con unos objetivos claros, que constituyan la base sobre la que se adopten las decisiones.

En el ámbito de la docencia hay un abanico de posibilidades que irían desde una Universidad que intente únicamente traspasar los conocimientos de generación en generación con total independencia de su utilidad práctica hasta otro modelo que sólo tuviese en cuenta la demanda de puestos de trabajo en el mundo laboral.

En el ámbito de la investigación el abanico iría desde la total autonomía de cada investigador hasta la existencia de un plan de investigación de la Universidad que establezca la totalidad de las líneas en las que debe realizarse la investigación universitaria.

Con independencia de las decisiones que se adopten en estos dos ámbitos, parece conveniente que una Universidad de este tamaño debe contar con alguna rama de estudio y de investigación, que por sus características o por el nivel alcanzado constituya el buque insignia de la Universidad y sea el referente para el resto de la comunidad universitaria.

La localización de la UPNA en uno u otro lugar de este amplio marco de posibilidades debe tener incidencia tanto en su financiación como en los medios puestos a su disposición por el conjunto de la sociedad, e incluso puede incidir en los precios a pagar por los usuarios de los servicios.

Una vez definido el modelo general de Universidad, cada año junto con los presupuestos, se deberían aprobar los objetivos a conseguir, que lógicamente deben ser inmediatos y fácilmente cuantificables: índice de aprobados, tesis leídas, publicaciones científicas realizadas, ingresos obtenidos por investigación, etc. ... y aquellos que se establezcan en relación con la calidad de la enseñanza e investigación. A este respecto, hay que resaltar que la movilidad entre los estudiantes universitarios, apoyada por diversos programas de la Unión Europea (Sócrates-Erasmus) va a obligar a que los estudios en Europa tiendan a mantener niveles homogéneos o que aquellas universidades con peor nivel se vean perjudicadas en estos intercambios.

A nuestro entender, los aspectos tratados en los epígrafes anteriores deben incidir en la financiación de la Universidad.

Actualmente, la financiación universitaria cuenta principalmente con tres vías: la subvención global asignada por la Comunidad Foral; las tasas académicas fijadas por la Comunidad dentro de los límites que establezca el Consejo de Universidades; y los ingresos derivados de los contratos efectuados por la realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico.

En el año 1995, el importe liquidado por tasas y precios públicos ascendió a 888 millones, las subvenciones corrientes recibidas a 3.077 millones y los de capital a 600 millones y del importe de los proyectos incidirán en el inventario de la UPNA bienes por 35 millones de pesetas. El total de los ingresos liquidados en el año ascendió a 4.757 millones o 5.303 según se integren o no los afectos a proyectos específicos.

En el caso de Navarra, al contrario que en otras comunidades autónomas, al haber una única Universidad dependiente de la Administración Foral, no existe un problema de reparto del dinero destinado a la enseñanza superior, por lo que no se ha trabajado en la implantación de modelos o criterios para asignar la subvención.

La asignación se efectúa de manera global sin analizar los distintos destinos que tiene: docencia e investigación. Lo mismo ocurre con el importe de las tasas que se establecen de manera general. Por ello entendemos conveniente conocer el coste de la enseñanza y el de la investigación y analizar cual debe ser la financiación más adecuada para cada función.

Lógicamente esta financiación universitaria se enmarcaría en el modelo general de financiación que la sociedad estime conveniente para la enseñanza superior.

Así si se entiende como una enseñanza casi obligatoria cuyo objetivo es elevar el nivel cultural del país tenderá a hacerla gratuita, si por el contrario se considera como una educación elitista podrá tender a que sea el usuario quien la financie y, en su caso, establecerá los programas de ayuda correspondientes para quienes reuniendo los requisitos no dispongan de medios económicos.

VII.2. CIFRAS DE LA UNIVERSIDAD.

VII.2.1. Económicas:

A continuación se presentan los datos relacionados a las liquidaciones presupuestarias desde 1989, año en que comienza la actividad docente de la UPNA.

Evolución presupuestaria de la Universidad Pública de Navarra

Presupuesto de gastos

Capítulos	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	% aumento medio
Personal	127.380.891	485.430.869	1.139.084.949	1.632.308.239	2.130.411.150	2.389.201.017	2.610.561.039	65
Gtos.corrientes	92.907.609	270.179.296	520.423.331	709.438.016	834.976.361	960.560.607	1.028.096.836	49
Gtos.financieros	46.562		89.276	116.612	122.712	134.831	124.748	
Transf.ctes.	1.000.000	2.100.000	16.566.576	34.950.833	66.466.361	100.797.459	128.922.945	125
Inversiones	58.773.613	149.850.488	1.133.727.391	785.834.644	904.694.883	696.420.204	833.721.973	55
Activos financ.			50.000		4.806.000	24.652.665	21.508.651	
TOTAL	280.108.675	907.560.653	2.809.941.523	3.162.648.344	3.941.477.467	4.171.766.783	4.622.936.192	60

Presupuesto de ingresos

Capítulos	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	% aumento medio
Tasas y otros	73.235.023	212.313.431	363.415.539	574.109.579	714.015.446	872.886.724	932.821.357	53
Transf.ctes.	356.152.000	673.339.059	1.688.573.107	2.724.942.490	2.896.339.900	2.902.878.239	3.251.246.523	45
Ing.patrim.	7.665.252	16.843.847	33.498.608	69.593.471	86.750.125	59.951.887	78.899.973	
Transf.capital	9.200.126	93.245.926	540.891.000	10.015.169	162.200.000	378.645.550	749.037.186	108
Activos financ.	5.693.611	171.837.339	260.018.949	76.456.000	292.868.499	224.853.527	291.815.505	
TOTAL	451.946.012	1.167.579.602	2.886.397.203	3.455.116.709	4.152.173.970	4.439.215.927	5.303.820.544	51
(DEFICIT)/ /SUPERAVIT	171.837.337	260.018.949	76.455.680	292.468.365	210.696.503	267.449.144	680.884.352	
RTE. ESP PROYECTOS			71.771.425	89.339.025	115.534.150	157.253.045	279.954.261	
RTE. ESP. BIBLIOTECA					41.616.948	18.832.428		
REAL			4.684.255	203.129.340	53.545.405	91.363.671	400.930.091	

Es decir, que su evolución tomando como base el año 1990 es la siguiente:

Evolución presupuestaria de la Universidad Pública de Navarra

Presupuesto de gastos

Capítulos	1990	1991	1992	1993	1994	1995	% aumento medio
Personal	100	235	336	439	492	538	65
Gastos. corrientes	100	193	263	309	356	381	49
Gastos. financieros							
Transferencias corrientes.	100	789	1.664	3.165	4.800	6.139	125
Inversiones	100	757	524	604	465	556	55
Activos financieros							
TOTAL	100	310	348	434	460	509	60

Presupuesto de ingresos

Capítulos	1990	1991	1992	1993	1994	1995	% aumento medio
Tasas y otros	100	171	270	336	411	439	53
Transferencias corrientes	100	251	405	430	431	483	45
Ingresos patrimoniales	100	199	413	515	356	468	47
Transferencias capital	100	580	11	174	406	803	108
Activos financieros	100	151	44	170	131	170	93
TOTAL	100	247	296	356	380	454	51

La distribución porcentual de los gastos e ingresos correspondientes al ejercicio de 1995 es la siguiente:

1995 Gastos en porcentaje sobre total	
Personal	56
B. corrientes y servicios	22
Financieros	–
Transferencias corrientes	3
Inversiones	18
Activos financieros	0
Total	100

1995 Ingresos en porcentaje sobre total	
Tasas	18
Transferencias. corrientes	61
Patrimoniales	1
Transferencias de. capital	14
Activos financieros	6
Total	100

Como se desprende de estos datos los gastos de personal y las compras de bienes representan el 78 por ciento del total de los gastos; mientras que por el lado de los ingresos las tasas suponen el 18 por ciento de los mismos y las transferencias corrientes y de capital llegan al 75 por ciento.

En relación con la ejecución presupuestaria de las universidades españolas, se presentó una ponencia en las XV jornadas de Gerencia Universitaria comparando las liquidaciones de las universidades correspondientes al año 1994.

Según dicho estudio la UPNA se sitúa entre las primeras en cuanto a gastos e ingresos por alumno.

Así la media de ingresos corrientes de las universidades se sitúa en 384.268 pesetas, mientras que en la de Navarra es de 460.913 pesetas y para los gastos corrientes por estudiante estas cifras son de 355.860 pesetas y 414.648, respectivamente.

VII.2.2. Profesorado y alumnado.

La evolución del profesorado (según sus diferentes categorías) desde el inicio de las actividades es la siguiente:

Evolución profesores UPNA 1989-1995

Profesorado	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	% s/grupo	% s/total
C.U.	12	16	21	23	28	31	39	14	7
T.U.	15	25	46	57	73	81	127	47	22
C.E.U.	3	14	14	13	13	17	18	7	3
T.E.U.	2	55	70	81	87	80	85	32	15
Eméritos				1	1	1	1	-	-
Total cuerpos Docentes	32	110	151	175	202	210	270	100	
Interinos		10	31	36	33	35	4		
Asociados	44	103	81	87	104	142	179	60	32
Asoc. Hospital				20	12	12	11	4	1
Ayudantes		23	33	71	93	87	89	3	16
Visitantes							3	1	1
Comis. Serv.	3	4	16	16	23	22	13	4	2
Total Contratados	47	140	161	230	265	298	299	100	100
TOTAL PROFESORES	79	250	312	405	467	508	569	-	-

C.U.= Catedrático de Universidad

T.U. = Titular de Universidad

C.E.U. = Catedrático de Escuela Universitaria

T.E.U. = Titular de Escuela Universitaria

Como puede observarse, son cuantitativamente más numerosos los profesores contratados que los de los cuerpos docentes y se incumple el artículo 33 de la LRU, que señala que el número de los asociados no podrá superar el 20 por 100 de los Catedráticos y Profesores titulares de cada Universidad, salvo en las Universidades Politécnicas, donde dicho número no podrá superar el 30 por cien.

Lógicamente, la adecuación a lo preceptuado en el artículo 33 de la LRU incrementará notablemente el volumen de los gastos de personal ante la diferencia salarial existente entre ambos colectivos.

En el cuadro siguiente puede verse la evolución del alumnado por años y estudios:

Evolución Alumnos UPNA 1989-1995

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
I.Industrial	123	238	346	561	716	795	635
I.Telecomunicac.		124	244	368	478	587	552
I.Agrónomo	111	203	289	495	577	684	963
L.Econ.y Empr.	303	475	296	13			
L.Economía			197	379	448	547	634
L.A.D.E.			414	730	826	848	877
L.Sociología			128	223	340	474	568
L.Derecho					172	237	364
Total Superior	537	1.040	1.914	2.769	3.557	4.172	4.593
I.T.Industrial	808	854	875	937	992	1028	975
I.T.Agrícola		453	510	388	577	652	722
D.C.Empresariales		1.082	704	328			
D.Est.Empresariales		356	638	982	1.126	1172	1209
D.Enfermería		105	204	318	335	360	353
D.Prof. EGB		81	144	235	353	253	440
D.Grad.Social	234	419	672	473	560		33
D.Trab.Social		125	242	354	368	359	381
D.Rel.Laborales				278	485	698	830
Total Medias	1.042	3.475	3.989	4.293	4.796	4.522	4.943
TOTAL GENERAL	1.579	4.515	5.903	7.062	8.353	8.694	9.536

Es decir, que prácticamente la mitad de los alumnos reciben enseñanzas de grado medio y la otra mitad de licenciatura. Los estudios de grado medio corresponden a los existentes en Pamplona, con anterioridad a la creación de la UPNA,

mientras que los de licenciatura son los de nueva implantación.

A continuación comparamos los datos de alumnos y profesores:

Evolución alumnos/profesores U.P.N.A. 1989/95

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Alumnos	1.579	4.515	5.903	7.062	8.353	8.694	9.536
Profesores	79	250	312	405	467	508	569
Alum/prof.	19,99	18,06	18,92	17,44	17,89	17,11	16,76

Se observa que la ratio de alumnos por profesor va descendiendo a lo largo de estos años.

En relación con la distribución del alumnado por sexos hay que señalar que la proporción de hombres, 51 por ciento, (4.892) es prácticamente igual que la de mujeres, 49 por ciento (4.644); sin embargo esta distribución es muy diferente según los estudios. Así, el número de varones es claramente mayoritario en todas las ingenierías, llegando a representar el 84 por ciento en la Ing. Técn. Industrial; se sitúa exactamente en el 50

por ciento en Económicas; y es minoritario en el resto de estudios, siendo el mínimo en enfermería donde únicamente representa el 15 por ciento del alumnado.

En relación con su procedencia hay que señalar que 7.866, es decir, el 82 por ciento, tienen su origen en la Comunidad Foral. De los 1.670 alumnos no navarros el 87 por ciento procede de las provincias más cercanas (Alava, Guipúzcoa, Huesca, Rioja, Soria, Vizcaya y Zaragoza).

VII.2.3. Inversiones e inventario.

La construcción de los edificios de la Universidad Pública de Navarra fue gestionada y financiada por el Gobierno de Navarra con cargo a sus presupuestos y todavía no se ha realizado la adscripción o cesión de los mismos a la Universidad por lo que no figuran en sus estados contables.

Al margen de estas inversiones financiadas por el Gobierno de Navarra, la Universidad ha adquirido otras a través de sus presupuestos, con cargo a los diferentes proyectos de investigación efectuados y dispone también de algunas inversiones realizadas por el Gobierno de Navarra hasta 1992 con cargo a sus presupuestos y que se han entregado a la Universidad.

A continuación presentamos estas inversiones según su procedencia y el destino al que se han dedicado: departamento o uso general:

	1988-1995
Inversiones cap. VI	4.561.377.273
Inversiones cap II (bibliografía)	57.965.003*
Total presupuestos UPNA	4.619.344.651
Inversiones Gobierno Navarra	503.117.055
Inversiones proyectos investigación	156.712.699
Total	5.279.174.405

* En los primeros años la bibliografía se adquirió con cargo al capítulo II.

Estas inversiones se distribuyen de la siguiente manera:

Departamento	Total general
Automática	604.327.930
Ciencias de la Salud	61.147.466
Derecho	91.919.988
Diseño y arte	8.609.015
Economía	57.955.771
Expresión gráfica	42.680.867
Filosofía	12.088.196
Física	170.678.173
Geografía e Historia	46.876.965
Gestión de empresas.	63.046.481
Ingeniería Agroforestal	87.369.794
Ingeniería rural y proyectos	161.867.288
Ingeniería mecánica	310.848.938
Lingüística y Literatura	39.715.970
Matemáticas e informática	170.037.480
Métodos estadísticos	23.975.617
Estadística e investigación operativa	26.848.108

Producción agraria	301.454.971
Ciencias medio natural	80.898.974
Química	257.919.880
Sociología y psicología	23.296.677
Sociología y trabajo social	34.198.946
Psicología y pedagogía	32.289.120
Tecnología de los alimentos	156.245.208
Ingeniería alimentos	44.966.250
Antropología	3.566.265
Unidad filosofía	2.882.222
Nutrición y bromatología	14.306.383
(1) Centro Biotecnología Agraria	385.760.032
TOTAL DEPARTAMENTOS	3.317.778.975
GENERAL	1.961.395.430
TOTAL INVERSION	5.279.174.405

(1) Además se financió parte de su construcción con 300 millones procedentes del FEDER.

Como se desprende de los datos anteriores hay cuatro departamentos más el centro de biotecnología con una inversión superior a los 250 millones y que en conjunto suponen el 56 por ciento de las inversiones en los departamentos.

En los 1.961 millones registrados como inversiones generales se incluyen más de 400 millones gastados en revistas y libros de referencia que no han sido imputados a los departamentos.

Durante 1996 se ha realizado un inventario de bienes a 31.12.95 en el que no se incluye la bibliografía. En dicho estudio se han realizado dos valoraciones diferentes: a coste de reposición a nuevo (C.O.R.), es decir el requerido para recuperar una propiedad por otra nueva con similares características, y a valor real de utilización (V.R.U.), en ambos casos sin incluir el IVA.

Los valores obtenidos han sido:

	C.O.R.	V.R.U.
Aplicaciones informáticas	22.097.597	22.097.597
Construcciones	70.000	70.000
Maquinaria, Instalaciones y utillaje	1.783.437.824	1.288.133.589
Mobiliario y enseres	1.338.165.967	982.791.108
Equipos proceso información	688.312.180	468.894.951
Elementos de transporte	8.579.883	6.591.771
Total	3.840.663.451	2.768.579.016

Como puede observarse estamos tratando temas heterogéneos: en el primer caso las inversiones efectuadas según datos de la contabilidad y en el segundo el inventario de bienes realizado

en 1995, que no incluye la totalidad de las inversiones realizadas y con otros criterios de valoración, por lo que es lógico que no coincidan.

VII.2.4. Los departamentos: su evolución y análisis de la carga docente.

a) Evolución

Una de las principales características de la Universidad Pública de Navarra es su estructura departamental.

En el proceso de implantación de la UPNA se han producido una serie de cambios en la composición de los departamentos que se desprenden del cuadro siguiente, elaborado en función de los departamentos que han efectuado gastos de funcionamiento en los diferentes ejercicios presupuestarios.

Las cruces significan que en ese ejercicio el departamento efectuó gastos y por lo tanto existía en ese año.

Evolución de los departamentos

Departamento	Gastos en 1991	Gastos en 1992	Gastos en 1993	Gastos en 1994	Gastos en 1995	Gastos en 1996 (Antes de la reorg. de Dptos.)	Gastos en 1996 (Después de la reorg. de Deptos.)
Antropología	x						
Automática, electró. e ing. sistemas	x	x	x	x	x	x	
Automática y computación							x
Ingeniería eléctrica y electró.							x
Ciencias de la Salud	x	x	x	x	x	x	x
Ciencias del medio natural			x	x	x	x	x
Derecho	x	x	x	x	x	x	
Derecho público							x
Derecho privado							x
Diseño y arte	x	x	x				
Economía	x	x	x	x	x	x	x
Expresión gráfica y proyec.	x	x					
Filosofía y metodol. ciencias	x	x					
Física	x	x	x	x	x	x	x
Geografía e Historia	x	x	x	x	x	x	x
Gestión de empresas.	x	x	x	x	x	x	x
Ingeniería Agroforestal	x	x					
Ingeniería rural y proyectos			x				
Proyectos e ingeniería rural				x	x	x	x
Ingeniería eléctrica	x						
Ingen. mecán. y med. cont.	x	x					
Ingeniería mecánica y de materiales			x	x	x	x	
Ingeniería mecánica, energética y de materiales							x
Lingüística y Literatura	x	x	x	x	x	x	
Filología y didáct. lengua							x
Matemáticas e informática	x	x	x	x	x	x	x
Métodos estadísticos	x	x					
Estadíst. e investig. oper.			x	x	x	x	x
Producción agraria	x	x	x	x	x	x	x
Química	x	x	x	x	x	x	
Química aplicada							x
Sociología y psicología	x	x					
Sociología y trabajo social			x	x	x	x	
Sociología							x
Trabajo Social							x
Psicología y pedagogía			x	x	x	x	x
Tecnología de los alimentos	x	x					
Area de tecnología de los alimentos				x	x		
Ingeniería alimentos			x				
Area de Nutrición y bromatología				x	x		
Total	40	21	19	19	19	17	20

b) Carga docente.

Para el análisis de la carga docente hemos partido del Plan de Organización Docente (P.O.D.) del curso 1995-1996, así como de la Plantilla del profesorado y capacidad docente elaborados para dicho año.

En primer lugar hay que advertir que los datos existentes no son totalmente coincidentes con la realidad, debido a que:

- El plan se elabora por el vicerrectorado de gestión académica cuando todavía no se han cerrado las matriculaciones, lo que puede producir mayores o menores necesidades de profesorado sobre todo en las asignaturas de prácticas.

- Durante el curso se producen variaciones normalmente por incorporación de nuevos profesores o por cambio de cuerpos docentes de los ya existentes.

- En el curso 95-96 se produjo una reestructuración de los departamentos que no se tradujo en la correspondiente modificación del P.O.D.

- En general, el P.O.D. no se actualiza ni se gestiona periódicamente y el control de la docencia se realiza por los centros (facultades o escuelas) no por el vicerrectorado que ha elaborado el P.O.D. A este respecto, hay que señalar que, según nos indican, actualmente se ha modificado la confección del P.O.D. y su actualización y mantenimiento, lo que permite su utilización para la gestión de un área clave en la Universidad.

Del análisis del P.O.D. se desprende:

- Los veinte departamentos cuentan con 95 áreas de conocimiento, con una media de 4,75 áreas por departamento. El que cuenta con más áreas de conocimiento es el de Ciencias de la Salud, con diez.

- Por ciclos, las 3.670 horas de docencia se distribuyen entre el 70% que se dedica al primer ciclo; el 20% al segundo ciclo y el 10% restante el doctorado.

- Por tipos de docencia un 36% se dedica a la teoría; un 47% a la docencia práctica y el 17% restante a otro tipo de docencia.

- Las limitaciones señaladas al inicio del epígrafe nos impiden efectuar un análisis pormenorizado de la carga docente; no obstante, de los datos existentes sí puede establecerse la tendencia.

La carga media general se sitúa cercana al máximo, si bien hay diferencias notorias entre los departamentos: existe un primer bloque de depar-

tamentos en los que incluso la carga docente supera la capacidad docente (ingeniería mecánica, sociología, producción agraria, estadística e investigación operativa, ciencias del medio natural, ciencias de la salud, e ingeniería eléctrica). En general, este exceso corresponde a las reducciones por cargos. Hay un segundo bloque cercano al máximo de carga docente y un tercero en el que la carga se sitúa por debajo del 80 por ciento de la capacidad docente (geografía e historia, matemática e informática, psicología y pedagogía, y filología y dialéctica de la lengua).

Hay que resaltar que el tercer ciclo, el doctorado, representa aproximadamente el 10 por ciento de la carga docente.

- Es interesante resaltar que la reducción teórica que se aplica a los profesores que ostentan cargos (vicerrector, director departamento, decano...) alcanza las 235,5 horas.

Si tenemos en cuenta que la carga docente se establece en 8 horas/semana, esta reducción representa un total de 29 profesores dedicados a tareas burocráticas.

Durante la realización de nuestro trabajo se envió un cuestionario a los departamentos y centros y se mantuvieron entrevistas con directores de ambos. De todo ello se desprende:

- Aunque todos los departamentos reclaman siempre más medios, en general hay una valoración positiva de los medios materiales con que cuenta la universidad, si bien en algunos casos se señala la existencia de ciertas descompensaciones entre departamentos o entre áreas de un mismo departamento.

- Se observa una gran diferencia entre la situación y problemática de los diferentes departamentos. Como aspectos que inciden notablemente en esta diferencia pueden citarse:

- . la carga docente del departamento
- . el tipo de asignaturas. En función del volumen y tipo de prácticas a realizar.
- . el número de alumnos repetidores.

- El control de la docencia tiene carácter exclusivamente formal y se encuentra segregado. Así mientras la responsabilidad de impartir docencia recae en el departamento, la del control lo hace en el centro y se realiza, únicamente a través de la firma de la hoja de asistencia, requisito éste que no siempre se cumple con rigurosidad.

- Este control es más difícil de realizar en las clases de prácticas, ya que al confeccionar el

P.O.D. no se conocen exactamente las matriculaciones y, por tanto, las necesidades docentes.

– Además la Universidad efectúa una encuesta entre el alumnado y los centros o departamentos reciben una valoración global del profesorado, pero no la individualizada por lo que no es fácil la adopción de medidas que permitan mejorar la calidad docente.

No obstante, una parte del profesorado nos ha manifestado sus dudas sobre la validez de los resultados de dicha encuesta como procedimiento de valoración.

– En general, el reparto de la docencia entre el profesorado se realiza por áreas de docencia, sin que consten por escrito criterios de la Universidad para su distribución. Así, entre los más aplicados podemos citar:

- antigüedad y rango
- número de asignaturas a impartir
- adecuación de la asignatura al perfil del profesor

– Existe una petición generalizada de disponer de más profesorado y de que la relación entre los pertenecientes a los cuerpos docentes y contratados sea más favorable a los primeros.

– En general, en aquellos departamentos o centros en los que o no existen titulaciones propias o éstas son de grado medio hay un interés manifiesto porque la Universidad implante la titulación o amplíe los estudios con las de segundo o tercer ciclo.

– De diversas entrevistas mantenidas se desprende un hecho a nuestro modo de ver significativo que afecta, en general, a la Universidad española y, por tanto, también a la de Navarra y es el creciente interés entre el personal docente por las labores de investigación. Esta importancia que la normativa por un lado y el ambiente general por otro atribuyen a la investigación puede generar el riesgo de que ésta se sobrevalore.

En este mismo sentido, existe la opinión de que una mayor coordinación entre los departamentos, entre estos y los centros o ambos evitaría algunos casos en los que una misma materia se estudia en más de una asignatura.

Como consecuencia del trabajo realizado, podemos concluir que el departamento se constituye en la Universidad Pública de Navarra como el órgano clave para su gestión.

Sin embargo, en la práctica puede considerarse que casi tan importante como el departamento

lo es el área de conocimiento, hasta el punto que pueda considerarse que la Universidad más que constituir una “empresa” con sus divisiones, puede ser considerada como la agrupación de áreas de conocimiento y departamentos, actuando en muchas ocasiones como compartimentos estancos y primando más el interés particular de estos que el general de la Universidad.

VII.3. ANALISIS DE LA EFICACIA.

Efectuar un análisis de la eficacia de una organización requiere como paso previo la existencia de unos objetivos concretos y medibles a lograr.

Según la Ley de Reforma Universitaria: “El servicio público de la educación superior corresponde a la Universidad, que lo realiza mediante la docencia, el estudio y la investigación.

Son funciones de la Universidad al servicio de la sociedad:

a) La creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura.

b) La preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación de conocimientos y métodos científicos o para la creación artística.

c) El apoyo científico y técnico al desarrollo cultural, social y económico, tanto nacional como de las Comunidades Autónomas.

d) La extensión de la cultura universitaria”.

Y según los estatutos de la Universidad Pública de Navarra, son fines de la misma:

“a) Formar profesionales cualificados en los distintos campos de la técnica, la ciencia y las humanidades en los que imparta docencia.

b) Contribuir al desarrollo de la ciencia, técnica y humanidades mediante la formación de investigadores y la potenciación de su actividad.

c) Desarrollar actividades de extensión universitaria, culturales y de formación permanente que contribuyan al desarrollo de la sociedad, con particular atención a la Comunidad Foral de Navarra”.

Estos objetivos de carácter general no han sido desarrollados en posteriores documentos ni en los presupuestos anuales de cada ejercicio.

Ante esta situación es muy difícil realizar una valoración del cumplimiento de los objetivos previstos por lo que nos vamos a limitar a presentar una serie de datos y unos comentarios que permitan efectuar una aproximación a la manera con

que la Universidad realiza sus funciones básicas: la docencia y la investigación.

VII.3.1. Docencia.

Cualquier valoración de la docencia en la Universidad debe considerar en primer lugar la manera en que se efectúa el acceso y las consecuencias que de ello se derivan. Actualmente el sistema de acceso a los diferentes estudios se basa en la nota de la selectividad, de manera que acceden a una carrera aquellos alumnos que superan determinada nota. Sin embargo, esta nota se establece en función de la demanda existente. Este sistema cuya gran ventaja es la objetividad y facilidad para su establecimiento no favorece que los alumnos accedan a los estudios que les interesan, por lo que pueden surgir en el futuro deserciones o descontentos que incidan en el rendimiento.

Hemos analizado para el curso 1995-96 los resultados de las diferentes asignaturas impartidas en la UPNA, con los siguientes resultados (referidos a las convocatorias de junio y septiembre):

a) Por carreras (en el anexo se incluye su desglose.)

- Sobre un total de 93.140 matriculaciones (cada alumno se matricula en varias asignaturas) no se ha superado el 31 por ciento, esto es 28.422 asignaturas.

- En un 23 por ciento de las matriculaciones efectuadas no se han presentado al examen.

- El porcentaje de los suspendidos es del 10 por ciento sobre los presentados.

- Hay doce carreras en las que la media de los que no superan la asignatura es mayor del 31 por ciento; en siete el porcentaje de los que no superan la asignatura se sitúa entre el 31 y el 25 por ciento; y en seis casos es inferior al 25 por ciento.

- Por carreras es significativo el caso de ingeniero de telecomunicaciones que para los 300 alumnos del plan antiguo presenta el mayor índice de las que no superan, mientras que en el plan nuevo con 7.275 alumnos este porcentaje es del 29 por ciento.

- En general puede decirse que son las ingenierías técnicas industriales las que presentan mayores problemas para superar la asignatura y las diferentes ramas de magisterio y los estudios de enfermería se sitúan en el punto opuesto.

b) Por asignaturas:

En el cuadro siguiente se efectúa un breve resumen del resultado del curso 95-96 que inclu-

ye para cada rango (porcentaje de alumnos que no superan la asignatura) el número de asignaturas, el número total de alumnos matriculados y el de los que no han aprobado.

No superan	Asignaturas	Total no superan	Total alumnado
=> 50%	98	9.071	15.347
50-30%	189	12.096	29.747
10-30%	277	6.295	31.163
0-10%	161	971	16.246
0 %	40	—	637
Total	765	28.433	93.140

Asimismo se han analizado los títulos expedidos por la UPNA y, cuando ha sido posible, la duración de los estudios.

Los resultados obtenidos han sido:

Titulación	Duración Teórica	Títulos	Títulos con Duración controlada
Ingeniero Industrial	5	102	53
Graduado Social Diplomado	3	399	449
Ingeniero Técnico Industrial	3	459	361
Ingeniero Agrónomo	5	96	34
Ingeniero Telecomunicaciones	5	36	17
Diplomado en Ciencias Empresariales	3	827	426
Diplomado en Enfermería	3	255	226
Diplomado en Trabajo Social	3	306	202
Diplomado en Profes. E.G.B.	3	208	167
Ingeniero Técnico Agrícola	3	111	83
Licenciado Sociología	4	84	51
Licenciado en Economía	4	142	
Licenciado en Admón y Direc. Empresas	4	379	64
Diplomado en Relaciones Laborales	3	180	88
Diplomado en Trabajo Social	3	82	—
TOTAL NUEVAS TITULACIONES		3.666	2.221
Estudios en antiguas escuelas y título por la UPNA		1.098	
TOTAL TITULOS		4.764	

Como puede observarse de los 4.764 títulos expedidos corresponden a estudios totalmente realizados en la UPNA 3.666 y de ellos se dispone de datos en lo relativo a la dirección de los estudios en 2.221 casos.

Esto se produce por los diferentes sistemas informáticos utilizados.

La muestra es todavía pequeña por lo que las conclusiones son orientativas de la tendencia de la UPNA.

Efectuando un análisis general de los datos disponibles se deduce que en un 59 por ciento de los 2.221 títulos exigidos se han terminado los estudios en los años previstos en los planes de

estudios. Sin embargo, hay que resaltar que el número de titulaciones es bajo respecto a los alumnos que iniciaron estudios. De acuerdo con los datos del alumnado (véase el epígrafe ...) el número máximo de títulos que podrían haberse otorgado si todos los alumnos terminaran los estudios previstos en los diferentes planes de estudio supondría multiplicar por tres o cuatro los 2.221 títulos con dirección controlada.

Entendemos que la UPNA debe analizar titulación por titulación la desviación real de los estudios de los estudiantes y sus causas, así como los de los abandonos que se dan en las diferentes carreras.

Al no disponer de datos de otros centros universitario no podemos efectuar una valoración de los aquí obtenidos, que obviamente no constituyen una evaluación de la calidad (nivel de preparación de los alumnos) sino que únicamente es un aspecto cuantitativo del número de aprobados.

Sí nos resulta significativo que en el curso 95-96, un 31 por ciento de las matriculaciones totales no hayan superado la asignatura entre las convocatorias de junio y septiembre.

Este porcentaje de repeticiones incide de manera notoria en la programación y planificación del curso ya que en las asignaturas en que se produce significa un mayor número de alumnos y por tanto puede suponer la necesidad de ampliar grupos (aulas y profesores), aspecto este que presenta más dificultad si la asignatura requiere prácticas.

VII.3.2. Investigación.

La investigación es considerada básica e imprescindible tanto como fin de la universidad como por constituir requisito conveniente para la docencia. Sin embargo, en la normativa universitaria prácticamente no se encuentran referencias a la investigación con excepción del principio de la libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio y del reconocimiento como funciones de los departamentos de la organización y desarrollo de la investigación relativa a su área de conocimiento.

Si es difícil efectuar valoraciones sobre la docencia mucho más sobre la investigación no sólo por sus aspectos cualitativos, sino además por la dificultad de comparar los diferentes tipos de investigación: básica y aplicada.

En la práctica ante la inexistencia de un plan de investigación de la Universidad es cada docente el que selecciona sus investigaciones, si bien esta elección se ve supeditada, en muchos casos,

a los diversos planes establecidos por los organismos correspondientes, que llevan aparejada la financiación precisa, o a la consecución de otro tipo de financiación.

Para aproximarnos a la labor investigadora hemos analizado dos aspectos: los complementos pagados al profesorado como consecuencia de la labor investigadora y los ingresos generados por los proyectos de investigación.

a) Complementos de productividad (por investigación).

De acuerdo con la legislación vigente, el profesorado podrá someter la actividad investigadora realizada cada seis años a una evaluación efectuada por una Comisión Nacional integrada por representantes del M.E.C. y de las CC.AA., la cual podrá recabar el oportuno asesoramiento de miembros relevantes de la comunidad científica.

La evaluación positiva comportará la asignación de un complemento de productividad.

El profesor que cambie de cuerpo o plaza conservará en el nuevo el complemento que tuviese asignado en el anterior.

Según los datos de julio de 1996 los complementos o tramos obtenidos por el personal de los cuerpos docentes de la UPNA es el siguiente:

	Plantilla cuerpos docentes	Profesores con tramo	
		Número	% s/plantilla
C.U.	40	30	75
C.E.U.	18	5	28
T.U.	127	24	19
T.E.U.*	85	—	—
	270	59	22

* Para ser T.E.U. no es requisito haber realizado la tesis doctoral.

De estos 59 profesores que tienen reconocidos tramos por su labor investigadora 19 tienen más de uno reconocido, alcanzado un total de 86 tramos entre los 59 profesores.

En mayo de 1997, tras la nueva convocatoria, el número de profesores con tramo se había incrementado en 10 y los tramos totales en 14, con la siguiente distribución:

	Nº Profesores	Nº Tramos
Catedráticos Universidad	31	57
Catedrático Escuela Universitaria	5	6
Titular Universidad	33	37
Total	69	100

b) Ingresos generados por la investigación.

Los proyectos y trabajos tienen una contabilidad peculiar ya que sus operaciones no se registran atendiendo a su carácter económico sino que se agrupan por proyectos y los remanentes, cuando existen, se mantienen para esa finalidad.

En el siguiente cuadro se muestran los datos referidos a 1995:

	Años anteriores	1995	Total
Remanente	152.814.399	-	152.814.399
Ingresos año	-	192.901.680	192.901.680
Total ingresos años	-	-	345.716.079
Gasto del Remanente	94.575.594	-	94.575.594
Gasto 1995	-	99.930.587	99.930.587
Total gasto	-	-	194.506.181
Remanente final	58.238.805	92.971.093	151.209.898

Del gasto del año se han registrado como inversiones de la Universidad financiadas con cargo a estos proyectos 31.276.399 pesetas en bienes y 4.104.870 en bibliografía.

Como ya hemos visto anteriormente el total de las inversiones que la UPNA ha financiado de esta manera se eleva a 156,7 millones de pesetas.

El resto de gastos de estos proyectos, generalmente corresponde a retribuciones a los participantes y gastos para su realización.

La parte principal de las investigaciones la realizan los profesores de los cuerpos docentes no

diferenciándose en la contabilidad qué parte del sueldo se dedica a la docencia y qué parte a la investigación.

Si estimamos que el tiempo dedicado a una y otra tarea se reparte en partes iguales, recuérdese que la normativa únicamente señala las obligaciones docentes que establece en 8 h/semana para titulares y catedráticos y en 12 para los titulares de escuela universitaria, el gasto de personal dedicado a la investigación asciende en 1995 a 677 millones de pesetas. Dicho importe al tratarse de funcionarios no contempla cuota patronal por derechos pasivos.

VII.4. ANALISIS DE COSTES.

Ni la universidad, en general, ni la UPNA han desarrollado una contabilidad de costos por lo que no es posible efectuar un cálculo de costes ni disponer de unos indicadores de costes.

Para poder efectuar un estudio riguroso de costes es preciso establecer una serie de acuerdos sobre aspectos como: valoración de los inmovilizados y política de amortizaciones, gastos a incluir en los cálculos de costes, consideración de los diferentes tipos de alumnos, etc.

Por todo ello y tomando los datos con las precauciones precisas, a partir de la ejecución presupuestaria pueden realizarse algunas aproximaciones a los costes de la enseñanza para lo que consideramos como alumnos del año 1995 la media ponderada de los existentes a 31.12.94 y 31.12.95 (véase cuadro del epígrafe VII.II.C.), esto es 8.904 alumnos.

$$C_1 = \frac{\text{Liquidación total capítulo gastos}}{n^{\circ} \text{ alumnos}} = \frac{4.622.936.192}{8.904} = 519.197 \text{ pts/alumno}$$

$$C_2 = \frac{\text{Liquidación total gastos} - \text{Gtos. afectos a proyectos}}{n^{\circ} \text{ alumnos}} = \frac{4.356.633.006}{8.904} = 489.197 \text{ pts/alumno}$$

$$C_3 = \frac{\text{Gastos corrientes} - \text{Gtos. afectos a proyectos}}{n^{\circ} \text{ alumnos}} = \frac{3.550.045.487}{8.904} = 398.702 \text{ pts/alumno}$$

En los dos primeros se incluyen las inversiones del año, pero no las amortizaciones, mientras que en el tercero no se incluyen ni las inversiones ni las amortizaciones. En todos los casos hay que tener en cuenta que por el sistema de seguridad social propio de los funcionarios no se incluyen como costos la cuota empresarial al sistema de seguridad social, aunque sí el del personal afiliado al sistema general.

VII.5. INCOMPATIBILIDADES.

Se pidió a la sección de personal la relación de los profesores que por realizar otra labor profesional habían solicitado autorización de compatibilidad hasta el segundo trimestre del año 1996.

Según esta sección, el número de profesores en esta situación asciende a 104, con la siguiente distribución:

• Titulares de universidad:	9
• Titulares de escuela universitaria	2
• Titulares de universidad interinos	1
• Asociados	92
Total	104

Con objeto de comprobar la documentación de la compatibilidad se procede a la revisión de 20 expedientes, en los que se incluyeron los 12 profesores titulares.

El 80% de la muestra corresponde a profesores cuya actividad principal está relacionada con la administración pública, y el resto, 20%, pertenecen al sector privado.

Tanto unos como otros cuentan con un documento de compatibilidad realizado por una administración pública, que en el caso de los que trabajan en el sector privado lo otorga el Gobierno de Navarra.

Para el profesorado titular es requisito imprescindible la presentación del documento de compatibilidad para la toma de posesión de la plaza.

Los funcionarios del Gobierno de Navarra, en general, presentan como documento de compatibilidad una Resolución del Director General de la función pública, pero entre los del Departamento de Salud, este consiste en un certificado.

VIII. REFLEXIONES ANTE EL FUTURO DE LA UPNA.

Muchos son los retos que en un próximo futuro tiene que solventar la UPNA debido a su todavía reciente nacimiento: definición del modelo de universidad, composición de plantillas, elaboración de un plan estratégico para la docencia y la investigación, establecimiento de objetivos anuales, mapa de titulaciones y criterios para su mantenimiento o implantación, financiación de la universidad, adecuación de la institución a las nuevas necesidades, etc.

En este epígrafe vamos a efectuar unas breves reflexiones sobre la financiación universitaria y las nuevas titulaciones.

Actualmente la Universidad se financia mediante los precios pagados por los alumnos, aproximadamente un 20% y la subvención que le otorga la administración. Además se obtiene financiación adicional por medio de los proyectos de investigación.

Debe procurarse obtener la máxima financiación a través de los proyectos de investigación, pero el margen de estas tres vías tradicionales,

entendemos que un aspecto que en el futuro puede ser importante es la obtención de fondos privados mediante aportaciones voluntarias. Según un estudio presentado en las XV Jornadas de Gerencia Universitaria celebradas en Cádiz en 1996, las universidades estadounidenses obtuvieron en el curso 1994-95 financiación privada por un importe de 12,4 millardos de dólares cuya procedencia fue:

Antiguos alumnos	28%
Otros individuos	23%
Sociedades anónimas	20%
Fundaciones	20%
Organizaciones religiosas	2%
Otras organizaciones	7%

Aun teniendo en cuenta las notables diferencias de los modelos universitarios europeo y americano y sin adentrarnos en otras consideraciones, entendemos que la Universidad debe plantearse la obtención de este tipo de financiación y, en ese caso, adoptar las medidas que en un próximo futuro permitan la obtención por la universidad de fondos procedentes del ámbito privado.

La inercia natural de toda institución joven le lleva a su crecimiento. En el caso de la universidad éste se produce a través del incremento de las titulaciones.

Muchos son los factores que favorecen la implantación de nuevas titulaciones: demanda de los estudiantes, crecimiento de la universidad, adecuación a las nuevas necesidades, demanda del personal docente, etc...; pero el sistema no es simétrico en cuanto a su eliminación.

Actualmente están llegando a la UPNA los jóvenes nacidos en una época de un alto índice de natalidad, que, por ejemplo, en 1975 se sitúa en un 17,92 por mil habitantes. Índice que desde esa fecha desciende y a partir de 1987 no llega al 10 por mil.

En estos 4 últimos años han accedido a la Universidad alumnos nacidos entre 1975 y 1978 que fueron los siguientes:

Año	Nacimientos
1975	8.638
1976	8.686
1977	8.313
1978	7.841
Total	33.478

En el año 2014, llegarán a la universidad los nacidos en 1995. Si consideramos que entre carreras de ciclo corto y largo, la duración teórica media es de 4 años y vemos los nacidos en los cuatro años anteriores a 1995 obtenemos:

Año	Nacimientos
1992	4.578
1993	4.696
1994	4.706
1995	4.603
Total	18.583

Esto significa que en un plazo inferior a veinte años se producirá un descenso del potencial de alumnos del 44 por ciento.

Aunque estos datos de natalidad por si solos no son suficientes, ya que hay otros factores que influyen en la demanda universitaria, la tendencia es muy clara y, en consecuencia, se hace más evidente la necesidad de disponer, como se ha comentado anteriormente, de una estrategia ante el futuro.

Lógicamente, todos estos aspectos han de incidir de manera notoria en otra cuestión esencial para la universidad como es la ampliación de titulaciones.

A nuestro entender, además de los procedimientos actuales para implantar nuevas titulaciones, debería valorarse también la posibilidad de establecer titulaciones propias con duración limitada. Es decir, estudios universitarios siguiendo los criterios utilizados en las "Escuelas-taller", que se traduciría en implantar una titulación con un número limitado de promociones y para el que lógicamente se debería utilizar el personal docente ya existente y completarlo con otro cuya contratación tendría la duración del proyecto.

Un sistema de este tipo facilitaría la referida adecuación de la universidad a las necesidades sociales y al tratarse de titulaciones propias otorgaría libertad total en cuanto a los precios públicos a satisfacer que, en su caso, deberían ir acompañados de una política de becas.

Es evidente que, ante un próximo futuro en el que los cambios se producen a un ritmo mucho más rápido que en otros períodos históricos, triunfarán aquellas universidades que mejor y de manera más rápida se adapten a estas necesidades o dispongan de unos servicios, educativos o de investigación, que la prestigien ante la sociedad.

En definitiva hacia estos fines se orientan todas las actuaciones que de una u otra forma intentan valorar la calidad de las instituciones dedicadas a la enseñanza superior.

Pamplona, a 17 de junio de 1997

El Presidente: Francisco Javier Tuñón San Martín

ANEXO 1. ALEGACIONES PRESENTADAS POR LA UPNA AL INFORME PROVISIONAL.

Las alegaciones que la Universidad Pública de Navarra formula al Informe Provisional de Auditoría Docente Externa realizado por la Cámara de Comptos se centran en los siguientes puntos y consideraciones:

Sistema contable.

En el punto 7 del apartado a) Conclusiones, y en el punto 3 del apartado b) Recomendaciones, se alude a las limitaciones de los sistemas contables y se recomienda "potenciar el máximo desarrollo" de tales sistemas.

A este respecto, convendría que la recomendación se estableciera en términos de "continuar potenciando" el máximo desarrollo, dado que de hecho durante el presente ejercicio ya se está aplicando el Sistema Integrado de Contabilidad (SIC2) elaborado para las universidades, que engloba tanto la contabilidad presupuestaria como la patrimonial y, en esta misma línea, dentro de los acuerdos de cooperación entre universidades, se está elaborando el programa CANOA, de contabilidad de costes.

Del mismo modo, para el ejercicio 1997 se ha elaborado y aprobado el presupuesto por programas, con el consiguiente incremento de la información que va a conllevar.

Además, en este ámbito no puede olvidarse o reconocerse las dificultades de aplicación de un sistema contable de costes en cualquier Administración pública. De hecho, son escasísimos los entes que disponen de tal aplicación, y en la práctica los costes que se conocen han venido determinados por procedimientos extracontables.

A ello se unen las particularidades de la Universidad española, donde el personal docente e investigador, como su nombre indica, realiza actividades en ambos campos. Y, si bien está delimitado claramente el tiempo de dedicación a la docencia, el que se invierte en investigación no lo está, y depende en gran parte de la dedicación, capacidad y voluntad personal.

Fijación de objetivos.

En el punto 2. Fines y financiación de la Universidad, se señala que una vez definido el modelo general de Universidad, cada año junto con los presupuestos se deberían aprobar los objetivos a conseguir, "que lógicamente deben ser inmediatos y fácilmente cuantificables: índice de aprobados, tesis leídas, publicaciones científicas realizadas, ingresos obtenidos por investigación, etc., y aquellos que se establezcan en relación con la calidad de la enseñanza e investigación".

Aun siendo perfectamente deseable que anualmente haya en la Universidad unos objetivos a conseguir, especialmente en la medida que permitan alcanzar una mejora de la calidad de la docencia e investigación, lo cierto es que puede resultar poco conveniente traducirlos a datos cuantificados como los que se citan.

Difícilmente se puede pretender que un centro educativo establezca de antemano el porcentaje de aprobados, por ejemplo, porque no depende únicamente de la voluntad y habilidad del profesorado, sino también de la dedicación y el trabajo individual del alumnado. En caso contrario, podría respetarse formalmente un índice de aprobados que se determinase pero tal cumplimiento no sería indicativo de calidad de preparación ni resultaría comparativamente justo respecto a los estudiantes de otros años a los que, por corresponder otro porcentaje, se hubiese aprobado o suspendido en distinta proporción, dependiendo no de sus méritos sino del objetivo formal a conseguir.

Paralelamente, siendo deseable que una Universidad presente un satisfactorio balance numérico de tesis leídas, tampoco en este ámbito hay a veces una proporción entre calidad e interés de la tesis, y tiempo que se invierte en su realización, ni se puede forzar la voluntad de los doctorandos para que culminen su trabajo de investigación doctoral en un tiempo determinado en aras a la cifra anual de tesis cuya lectura debe conseguirse.

Por todo ello, las consideraciones-conclusiones incluidas en este apartado deberían matizarse porque no se ajustan a la realidad universitaria.

Financiación.

En varios epígrafes del Informe Provisional se hace referencia a la actual financiación de la Universidad en general, y a la Universidad Pública de Navarra en particular. Para que el Informe encuadrara la cuestión en sus justos términos, convendría que incluyese una referencia al debate que

en estos momentos existe en la opinión pública y en las administraciones públicas españolas sobre la financiación de la Universidad.

En estos momentos en España los poderes públicos y la Universidad comienzan a avanzar y a concretar, una vez definido el modelo de Universidad, cómo se va a financiar ésta, y qué proporción van a alcanzar las diversas fuentes o vías de financiación: los usuarios, los presupuestos públicos, el pago por servicios prestados por la Universidad, las donaciones externas, las asociaciones de antiguos alumnos ...

El Estado, la Comunidad Autónoma y la Universidad deben concertar cómo se va a financiar ésta. Pues para que las universidades puedan prestar de forma eficaz y eficiente el servicio público de la Enseñanza Superior, es preciso que conozcan previamente cómo va a ser tal financiación, para así poder realizar una planificación plurianual que dé respuesta a la demanda de la sociedad.

Relación estudiantes/profesores 1989/95.

Aun sin querer entrar en el pormenor del análisis de otros datos, sí cabe mencionar, como flagrante, que no se aclare el escaso valor informativo de la comparación de la evolución de la relación alumnado/profesorado 1989/1995, contenido en el apartado VII.II.B Profesorado y Alumnado.

Como es público, en términos referidos a profesorado universitario, y a fin de que las cifras puedan ser comparables entre universidades, o entre años diferentes de la misma Universidad, no sirve en absoluto el dato de profesores desligado de su dedicación. Por ello, en general las cifras se suelen establecer y comparar entre universidades referidas al menos a profesorado a tiempo completo. En caso contrario, como es conocido por cualquier persona que maneje estadística de este tipo en la Universidad, la cifra queda inmediatamente distorsionada por el hecho de que se están contabilizando conjuntamente profesorado de cuerpos docentes a tiempo completo, con otros a tiempo parcial, con otros (asociados) cuya dedicación suele ser a tiempo parcial y, además, a un tiempo parcial no homogéneo.

Por este motivo, al incorporar el estadillo citado en el Informe Provisional, convendría a continuación advertir de esta heterogeneidad.

Marco de la Universidad Pública de Navarra.

A lo largo del informe, y más concretamente en el apartado relativo al Marco de la Universidad

Publica de Navarra, se emiten diversas afirmaciones sobre la falta de un documento que prevea la estrategia de la Universidad Pública de Navarra a corto o medio plazo y sobre la falta de criterios de determinación de las plantillas de profesorado universitario.

En este sentido, es preciso recordar que el día 20 de diciembre de 1996, la Junta de Gobierno de la Universidad Pública de Navarra aprobó el documento denominado: "Criterios para la elaboración de un modelo de plantilla personal docente e investigador". Los objetivos generales de dicho documento transcritos en el punto 10 del mismo son:

- Contribuir al cálculo de los recursos económicos que la Universidad requiere para alcanzar los objetivos de calidad docente e investigadora de excelencia que se propone con el fin de poder responder a la actual situación de competitividad entre las Universidades.

- Disponer de un cuadro de reglas que haga posible una mayor transparencia en las actuaciones de los órganos de gobierno de la Universidad Pública de Navarra en relación con la dotación de plazas de profesorado universitario.

- Proponer a la comunidad Universitaria unas perspectivas reales a corto y medio plazo con las cuales poder orientar su planificación académica de los próximos años.

En otro orden de cosas, el Plan de Ordenación Docente se elabora en el mes de mayo de cada año, una vez aprobada la oferta de asignaturas optativas y de libre elección, y una vez aprobados

los distintos grupos de teoría por los Centros Universitarios, y Junta de Gobierno.

En dicho Plan se realiza la previsión de la distribución de la carga docente de los Departamentos y profesores universitarios y se plantea las nuevas necesidades de personal docente e investigador para el curso siguiente. A partir del comienzo del curso se actualiza el Plan de Ordenación Docente tras la matrícula de los alumnos y la distribución definitiva de los grupos de clase, en función de la matrícula real.

A este respecto hay que señalar que el P.O.D. supone una Planificación en sí misma sobre datos estimativos en algunos casos, toda vez que hay que realizarlo en el mes de mayo sin esperar a conocer los datos de la matrícula real de alumnos y la configuración definitiva de los grupos de clase, ya que esperar a la matrícula nos llevaría a no poder realizar previsión alguna de personal docente e investigador hasta finales de octubre, cuando el curso hubiera comenzado.

A lo largo de todo el año, el P.O.D. se actualiza en función de la matrícula real, y de acuerdo con las variaciones en la plantilla de profesorado.

Cabe manifestar, finalmente, que en la actualidad se está llevando a cabo un estudio que sienta las bases para proceder a la planificación plurianual de la actividad económica de la Universidad, con el objeto de estructurar y cuantificar las necesidades de financiación de la Universidad Pública de Navarra en los próximos años.

Pamplona, 12 de junio de 1997

El Rector: Antonio Pérez Prados

Informe de fiscalización sobre la cárcel de Pamplona, ejercicio 1996, emitido por la Cámara de Comptos

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 1 de septiembre de 1997, acordó ordenar la publicación del informe de fiscalización, emitido por la Cámara de Comptos, sobre la cárcel de Pamplona, ejercicio 1996.

Pamplona, 2 de septiembre de 1997

La Presidenta: M^a Dolores Eguren Apesteguía

Informe de fiscalización sobre la cárcel de Pamplona, ejercicio 1996, emitido por la Cámara de Comptos

INDICE

- I. Introducción (Pág. 28).
- II. Objetivo y alcance (Pág. 29).
- III. Resumen aportaciones e ingresos del Gobierno de Navarra 1989-1996 (Pág. 30).
- IV. Conclusiones y recomendaciones (Pág. 30).
- V. Análisis de las aportaciones e ingresos de 1996 (Pág. 31).
 - V.1. Gastos de personal (Pág. 31).
 - V.2. Compras de bienes corrientes y servicios (Pág. 32).
 - V.3. Transferencias corrientes (Pág. 33).
 - V.4. Inversiones (Pág. 33).
 - V.5. Tasas y otros ingresos (Pág. 34).

I. INTRODUCCION.

La Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, a instancias del Grupo Parlamentario "Eusko Alkartasuna", adoptó el 12 de noviembre de 1996 el acuerdo de solicitar a la Cámara de Comptos de Navarra la emisión de un informe de fiscalización relativo a "Las ayudas públicas que se dan a la cárcel de Pamplona-Iruña, tras el Acuerdo entre el Ministerio de Justicia del Estado y el Gobierno de Navarra en el año 1989."

Como resultado de esta petición, la Cámara de Comptos ha incluido el citado trabajo en su programa de actuación del año 1997.

Los antecedentes de este Acuerdo de 1989 se remontan al Real Decreto del 5 de diciembre de 1922, por el que se traspasan a la órbita estatal todas las competencias en materia carcelaria y la Orden de 21 de marzo de 1923 por la que se

exceptúa a Navarra del anterior Decreto, estableciendo que serían de su exclusiva incumbencia los gastos que ocasionen los presos de la provincia.

Posteriormente se va dictando diversa normativa que matiza las anteriores disposiciones y finalmente, el Acuerdo citado de 1989 establece los criterios provisionales de reparto de las responsabilidades en la gestión del centro penitenciario de Pamplona, hasta tanto no se realice la transferencia de competencias en materia penitenciaria del Estado a Navarra.

En dicho acuerdo se establece:

"a) Para el suministro de alimentos a los reclusos del centro penitenciario de Pamplona, la Administración Foral asignará una dotación presupuestaria consignada y aplicable a dicho objeto. A este respecto la Administración del Estado pagará bimestralmente, por todos los reclusos existentes en el centro, el 50 por ciento de las cantidades estipuladas en la Orden del Ministerio de Justicia de 2 de junio de 1988 o en las que en el futuro se dicten.

b) Las inversiones que se realicen en el centro penitenciario de Pamplona se financiarán de la siguiente manera:

1. La reposición, suministro de material, reparaciones y obras menores serán íntegramente a cargo de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

2. Las inversiones que supongan mejora o ampliación de las instalaciones serán costeadas al 50 por ciento por la Administración del Estado y la Administración de la Comunidad Foral, debiendo previamente haber acordado mutuamente el importe de las mismas.

c) Personal, en cuya materia se atenderá a los mismos criterios de actuación que han regido hasta el momento actual al amparo de la Real Orden de 21 de marzo de 1923, Orden de 23 de mayo de 1942 y Acuerdo de Diputación de 7 de octubre de 1968, respetando siempre la legislación vigente en materia de Función Pública.

d) La prestación de servicios sociales y mejora de las condiciones de vida de los reclusos, que será financiada al 50 por ciento por las dos administraciones concurrentes. La actuación se extenderá sobre las siguientes áreas:

1. Formación cultural y educación en nivel primario, secundario, universitario y formación profesional a través de técnicas de educación a distancia y/o enseñanza presencial en su caso.

2. Creación de talleres ocupacionales.

3. Establecimiento de programas de actividades deportivas, cultura física y ocio.

4. Colaboración para el desarrollo de trabajos en programas de empleo coyuntural de reclusos de tercer grado.

5. Apoyo económico a las familias de reclusos.

6. Reinserción social de ex-presos.”

Partiendo de estos antecedentes, la realidad que podemos constatar es la de la participación ininterrumpida de Navarra en la financiación de los gastos ocasionados por la prisión provincial y, por otra parte, la participación de la Diputación Foral en algunos aspectos de su administración como propuestas de algunos nombramientos de funcionarios, aprobación de plantillas y gastos diversos, etc.

De igual forma, algunos municipios de Navarra han cofinanciado el coste de la institución penitenciaria, si bien, en estos últimos años solo el Ayuntamiento de Pamplona ha contribuido a su sostenimiento.

A continuación se presentan los gastos del Gobierno de Navarra en la financiación del centro penitenciario y los ingresos correspondientes del Estado y del Ayuntamiento de Pamplona de los ejercicios 1989 a 1996

II. OBJETIVO Y ALCANCE.

De acuerdo con la petición efectuada, el objetivo del trabajo de fiscalización ha consistido en *“comprobar la aplicación de las subvenciones que en los programas del Gobierno de Navarra tienen como destino las actuaciones y relaciones en y con la cárcel (personal, obras, alimentación...)”*

Como hemos descrito en el apartado anterior, no se trata propiamente de subvenciones sino más bien la participación del Gobierno de Navarra en determinados gastos del centro penitenciario de Pamplona.

En este sentido hemos obtenido las aportaciones e ingresos efectuados por el Gobierno de Navarra a partir de 1989, fecha del Acuerdo con el Ministerio de Justicia del Estado, incluidos en el siguiente epígrafe del informe “Resumen de aportaciones” centrándonos en la revisión y aplicación de las ayudas concedidas en el último ejercicio que corresponde a 1996 sin entrar a revisar el resto de gastos del centro penitenciario, entidad dependiente del Estado para cuya fiscalización esta Cámara carece de competencia.

Para la consecución del objetivo descrito, se han aplicado los programas de fiscalización, aprobados por la Cámara de Comptos e incluidos en su guía de procedimientos de auditoría.

Para completar el objetivo de nuestro trabajo nos hemos extendido asimismo a analizar:

- Las competencias en materia penitenciaria del Gobierno de Navarra y de los ayuntamientos de la Comunidad Foral y obligaciones, de ambas partes, de contribuir al sostenimiento de los gastos carcelarios.

- La vigencia del Acuerdo temporal y provisional de colaboración entre el Ministerio de Justicia y el Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra de fecha 14 de junio de 1989.

El trabajo de campo ha sido realizado durante los meses de enero y febrero de 1997, por un equipo integrado por un técnico 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 Departamento de Bienestar Social del Gobierno de Navarra, y del Ministerio de Justicia del centro penitenciario, la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.

III. RESUMEN DE APORTACIONES E INGRESOS DEL GOBIERNO DE NAVARRA.

Centro penitenciario de Pamplona 1989-1996

Gastos	Año 1989	Año 1990	Año 1991	Año 1992	Año 1993	Año 1994	Año 1995	Año 1996	Total	Total 1990-1996
Gastos de Personal	30.613.841	34.183.404	34.283.245	21.566.463	18.087.658	19.828.992	17.937.025	22.279.353	198.779.981	168.166.140
Gtos bienes ctes. y serv.	52.341.271	51.113.067	63.902.776	67.485.760	78.015.143	90.362.245	85.704.407	79.857.793	568.782.462	516.441.191
Transferencias corrientes	935.400	961.500	963.000	999.500	1.056.500	1.059.500	1.157.000	1.355.300	8.487.700	7.552.300
Inversiones reales	31.517.654	14.897.901	27.110.890	10.496.088	9.521.618	3.095.564	27.617.556	22.751.600	147.008.871	115.491.217
Total	115.408.166	101.155.872	126.259.911	100.547.811	106.680.919	114.346.301	132.415.988	126.244.046	923.059.014	807.650.848

Ingresos	Año 1989	Año 1990	Año 1991	Año 1992	Año 1993	Año 1994	Año 1995	Año 1996	Total	Total 1990-1996
Tasas y otros ingresos	31.088.375	35.415.688	40.373.897	46.305.819	43.314.150	55.319.215	52.526.960	63.556.149	367.900.253	336.811.878
Total	31.088.375	35.415.688	40.373.897	46.305.819	43.314.150	55.319.215	52.526.960	63.556.149	367.900.253	336.811.878

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**IV.1. GASTOS E INGRESOS DEL GOBIERNO DE NAVARRA Y SU APLICACION.**

En virtud del acuerdo provisional, suscrito el 14 de junio de 1989 entre el Ministerio de Justicia y el Gobierno de Navarra, éste ha venido haciéndose cargo de ciertos gastos en concepto de personal, compras e inversiones, de la cárcel de Pamplona.

En el año 1996, ha mantenido a seis funcionarios de su plantilla prestando sus servicios en dicho centro y a ocho trabajadores en régimen de personal temporal que cubren vacantes y sustituciones por vacaciones y abona además unas gratificaciones a determinado personal del centro penitenciario funcionarios del Ministerio de Justicia. Estos conceptos de personal suponen un gasto en 1996 de 22,3 millones de pesetas (apartado V.1 del informe).

El Gobierno de Navarra asume por otra parte una serie de gastos imputados al capítulo de compras, alimentación, agua, gas, electricidad, calefacción, etc., conceptos que suponen, en 1996, 79,9 millones de pesetas. (apartado V.2 del informe), abona a los reclusos unas pequeñas gratificaciones por trabajos de reparación y mantenimiento del centro que suponen 1,4 millones en 1996 (apartado V.3 del informe) y realiza inversiones y reparaciones en el centro, lo que le supone 22,8 millones (apartado V.4 del informe).

En el capítulo de ingresos, le carga al Ministerio de Justicia en concepto de alimentación por las estancias carcelarias un importe de 55,4 millones en 1996 y al Ayuntamiento de Pamplona 8,1 millones en el mismo año.

Estos conceptos de gastos e ingresos acumulados a partir de la fecha del Convenio suscrito con el Ministerio de Justicia (años 1989-1996) suponen (apartado III del informe):

Gastos	Millones de pesetas
Personal	198,8
Compras	568,8
Transferencias corrientes	8,5
Inversiones	147
Total	923

Ingresos	Millones de pesetas
Ministerio Justicia	273,1
Ayuntamiento Pamplona	94,8
Total	367,9

A partir del análisis y revisión de los gastos e ingresos relacionados en los párrafos anteriores sufragados por el Gobierno de Navarra llegamos a las siguientes **conclusiones**:

El control de gastos e ingresos por el INBS en concepto de aportaciones al centro penitenciario de Pamplona se realiza de una manera razonable. No obstante, como resultado de nuestro análisis hemos observado:

- La existencia de unas gratificaciones extraordinarias, abonadas desde hace varios años a determinados funcionarios del Ministerio de Justicia que prestan sus servicios en el centro penitenciario de Pamplona, mediante resoluciones de la Dirección General de la Función Pública, cuyo importe en 1996 era de 1.165.963 pesetas que,

en nuestra opinión, no tienen una cobertura legal apropiada.

- En la práctica, la aplicación del convenio de 1989 entre el Gobierno de Navarra y el Ministerio de Justicia ha derivado en que en el centro penitenciario no se hayan realizado inversiones de mejora de las instalaciones desde hace más de diez años.

De acuerdo con las conclusiones expresadas en los párrafos anteriores, recomendamos:

- *Que se analice la idoneidad de las gratificaciones destinadas a determinado personal funcionario del Ministerio de Justicia que, en nuestra opinión, carecen en la actualidad de una cobertura legal apropiada.*

- *Que, en tanto no se realice el traspaso de competencias del Estado a Navarra en materia penitenciaria, se renegocie y actualice un nuevo acuerdo con el Estado que contemple las mejoras necesarias a realizar en el centro.*

IV.2. COMPETENCIAS DEL GOBIERNO DE NAVARRA Y DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LA COMUNIDAD FORAL EN MATERIA PENITENCIARIA Y OBLIGACIONES DE AMBAS PARTES DE CONTRIBUIR AL SOSTENIMIENTO DE LOS GASTOS CARCELARIOS Y VIGENCIA DEL ACUERDO DE 1989 ENTRE EL GOBIERNO DE NAVARRA Y EL MINISTERIO DE JUSTICIA DEL ESTADO.

Hasta la fecha no se ha realizado la transferencia en materia penitenciaria a Navarra, pese a lo cual desde hace años la Diputación Foral de Navarra ha participado en la financiación de los gastos de la prisión provincial y, con distinto alcance y contenido, en la gestión de algunos aspectos de dicha institución penitenciaria.

No obstante, a partir del convenio económico suscrito entre Navarra y el Estado en 1990 se instaura un nuevo sistema de determinación de la aportación financiera de Navarra al Estado en función de "las cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Foral".

Según nos confirman en el Departamento de Hacienda del Gobierno de Navarra, dentro de la determinación del cupo que Navarra paga al Estado no se tuvieron en cuenta los gastos asumidos por el Gobierno de Navarra en la cárcel de Pamplona que suponen 71 millones de pesetas, en 1996, con un gasto acumulado desde 1990 –fecha del convenio– a 1996 de 554,7 millones netos, deducidas las cantidades cargadas al Ministerio.

En el caso de las entidades locales, éstas carecen de competencias en materia penitenciaria y no están obligadas a financiar en cuantía alguna los gastos generados por las prisiones. Esto es de aplicación al municipio de Pamplona que ha asumido desde 1989 a 1996 ejercicios recogidos en nuestro informe 94,8 millones cargados por el Gobierno de Navarra sin cobertura legal apropiada.

De acuerdo con las conclusiones expuestas en los párrafos anteriores recomendamos:

- *Que la Administración de la Comunidad Foral (Dirección de Hacienda), dentro del marco del convenio económico con el Estado, inicie el correspondiente proceso negociador al objeto de garantizar la integridad de sus intereses con respecto a los costes generados por la aplicación del acuerdo temporal de 1989 a partir de 1990, fecha de entrada en vigor del convenio con el Estado.*

- *Que se replantee la práctica de facturar al Ayuntamiento de Pamplona en concepto de "estancias carcelarias" ya que los ayuntamientos no tienen obligación de contribuir a estos gastos y, en su caso se inicie el correspondiente proceso negociador con el Ayuntamiento para resarcirle de los gastos asumidos sin cobertura legal apropiada.*

V. ANALISIS DE LAS APORTACIONES E INGRESOS DE 1996.

V.1. GASTOS DE PERSONAL.

El detalle de los gastos de personal del Gobierno de Navarra que presta sus servicios en el centro penitenciario de Pamplona es el siguiente:

Proyecto	Línea Presupuestaria	Importe en pesetas
24001	Acciones directas en reinserción social	
	Retribución total fija de funcionarios	14.444.025*
	Seguridad Social	1.150.652*
	Compensación IRPF	935.853
	Gratificación a directivos	230.110
	Subtotal	16.760.640
20.000	Dirección y Servicios Generales del I.N.B.S.	
	Contratación de personal temporal	1.134.290
	Sustituciones	3.253.314
	Seguridad Social	1.131.109
	Subtotal	5.518.713
	Total	22.279.353

* Importe real devengado que no coincide con la ejecución presupuestaria al no recoger ésta todo el coste

De la información obtenida de la plantilla orgánica de la Administración de la Comunidad Foral, el personal funcionario que a 31 de diciembre de 1996 prestaba sus servicios en el centro penitenciario de Pamplona era de 1 capellán, 1 cocinero, 1 pinche de cocina y 3 sirvientes.

No obstante, el número total de plazas asciende a siete al figurar como vacante una plaza de cocinero. El coste de este personal funcionario se imputa al proyecto "Acciones directas en reinserción social" del Instituto Navarro de Bienestar Social (en adelante INBS).

Además, durante 1996, ocho personas prestaron sus servicios en el centro penitenciario en régimen de personal temporal para cubrir vacantes, sustituciones por vacaciones y una incapacidad laboral transitoria y cuyo coste se imputa al proyecto de "Dirección y servicios generales" del INBS.

Por otra parte, dentro del primer proyecto, se recogen unas cantidades abonadas a determinado personal del centro penitenciario que no pertenece al Gobierno de Navarra, sino que son funcionarios del Ministerio de Justicia adscritos al centro penitenciario de Pamplona, estos gastos son:

	Importe en pesetas
Compensación IRPF	935.853
Gratificación a directivos	230.110

El primero de los conceptos se abona a cinco perceptores en un mismo pago mediante resolución del director general de la Función Pública hasta el año 1995 y a partir de dicho año, del director gerente del INBS, siguiendo una costum-

bre que viene de varios años sin que tenga una clara cobertura jurídica.

La gratificación a directivos corresponde a los abonos mensuales efectuados a favor de determinado personal del centro penitenciario, sin que –al igual que en el caso anterior– esté clara su procedencia jurídica.

A este respecto, el artículo 23 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública establece los conceptos por los que únicamente pueden ser retribuidos los funcionarios, entre los que no figura ni de forma expresa ni implícita el tipo de gratificaciones comentadas en los párrafos anteriores. Por su parte, el artículo 1.2. de la Ley de Incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones Públicas prohíbe la percepción de más de una remuneración con cargo a los presupuestos de éstas, y de los entes de ellos dependientes.

Entendemos por lo razonado ya, que el acuerdo temporal entre la Presidencia del Gobierno de Navarra y el Ministerio de Justicia no puede menoscabar la plena aplicación de lo previsto en las leyes y, por si alguna duda pudiera plantear, su cláusula 1ª.c) exige el respeto a la "legislación vigente en materia de función pública". La percepción de esta remuneración, cualquiera que sea su forma y denominación, no tiene cobertura legal apropiada.

V.2. COMPRA DE BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS.

El detalle de los gastos sufragados por el Gobierno de Navarra imputados a este código económico es el siguiente:

Concepto	Presupuesto Consolidado	Ejecución	% Ejecución	% sobre Total capít.
Conservación edificios	6.115.000	5.977.059	97,7	7,5
Material de oficina	1.145.000	1.102.949	96,3	1,4
Alimentación	40.711.000	40.657.019	99,9	51
Farmacia	7.378.000	7.372.760	99,9	9,2
Gastos varios	660.000	510.363	77,3	0,6
Actividades culturales y de ocio	1.846.000	1.804.141	97,7	2,3
Agua, gas, electricidad	10.337.000	10.136.520	98,1	12,7
Calefacción	6.503.000	6.449.486	99,2	8
Limpieza	3.374.000	3.353.936	99,4	4,2
Vestuario y calzado	1.702.000	1.694.844	99,6	2,1
Material Diverso	863.000	798.716	92,6	1
Total capítulo 2	80.634.000	79.857.793	99	100

La gestión de los conceptos relacionados del capítulo de Compras, se realiza desde el propio centro penitenciario, siguiendo así la misma pauta que la efectuada con los centros dependientes del INBS.

En el centro penitenciario disponen de un fondo de caja fija con un límite máximo de 450.000 pesetas, que se utiliza para pagos de pequeña cuantía, que es conciliada con extractos bancarios cuatrimestralmente.

Como vemos el gasto total del capítulo asciende a 79,9 millones de pesetas, siendo la partida más importante la de alimentación que con 40,7 millones supone el 51 por ciento del capítulo.

Hemos verificado los procedimientos de control de los principales epígrafes de compras, sin que hayamos encontrado excepciones significativas.

Además hemos tomado una muestra del epígrafe de alimentación por ser el de mayor importancia cuantitativa dentro del epígrafe para verificar que se cumple el procedimiento establecido, en el sentido de que existe factura por el importe contabilizado y con los conformes correspondientes y que el importe facturado está respaldado por albarán, en el que consta la conformidad de la recepción por persona responsable del centro penitenciario.

De la muestra revisada obtenemos las **conclusiones**:

- En todos los casos, la imputación presupuestaria y temporal es correcta.
- En todos los supuestos existe factura o documento justificativo suficiente que respalda el importe contabilizado y se encuentra debidamente conformado.
- Existen en la práctica totalidad de las compras revisadas albaranes que respaldan las cantidades facturadas, en todos los supuestos en los que procede su existencia. A partir de 1996 se ha procedido a centralizar estas compras en el INBS y se prevé al final del año en curso la construcción de un pequeño almacén para mejorar el control de existencias.

V.3. TRANSFERENCIAS CORRIENTES.

La totalidad del importe contabilizado 1,3 millones de pesetas dentro del capítulo de transferencias corrientes del presupuesto de gastos del INBS con destino al centro penitenciario, corresponde a la partida "gratificación a reclusos" dentro del proyecto "Acciones directas de reinserción

social", que recoge los importes abonados a los reclusos por la realización de trabajos de colaboración (cocina, limpieza, trabajos de albañilería, etc.).

El pago de la gratificación se efectúa a través de los fondos de la caja fija con una periodicidad quincenal.

Hemos procedido a revisar los importes pagados en los meses de febrero y octubre de 1996 y el importe contabilizado en dichos meses está respaldado adecuadamente por recibos firmados por los beneficiarios y llevan el visto bueno del administrador del centro penitenciario, así como el visto bueno del jefe de sección de Asuntos Económicos del INBS.

V.4. INVERSIONES.

Las cantidades contabilizadas en el capítulo de inversiones destinadas al centro penitenciario se recogen en dos proyectos, uno del INBS "Acciones directas en reinserción social" y el otro del departamento de Bienestar Social "Estudios y planificación de las inversiones".

El importe ejecutado en el ejercicio 1996 ha sido de 22,8 millones de pesetas, de los que 3,1 millones corresponden a las inversiones del INBS y 19,7 a las inversiones del Departamento. Este importe de inversiones representa el 18 por ciento del gasto en que ha incurrido el Gobierno de Navarra con destino al centro penitenciario.

Las obras que viene realizando el Departamento de Bienestar Social en el centro penitenciario son obras de mantenimiento. La mayoría de las veces son reparaciones puntuales a requerimiento del administrador del centro.

Los gastos de inversión realizados por el INBS, 3,1 millones de pesetas, corresponden a la compra de mobiliario y enseres.

La gestión de compras se realiza desde la sección de Asuntos Económicos del INBS.

Las necesidades son comunicadas por el administrador del centro a principios de ejercicio.

No existe ningún tipo de colaboración entre el Gobierno de Navarra y el Estado en la realización de inversiones en mejoras del centro; de hecho desde hace más de 10 años el Estado no ha realizado ninguna obra en el centro penitenciario.

Según parece el centro penitenciario de Pamplona está excluido de la red de centros de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias a efectos de financiación.

V.5. TASAS Y OTROS INGRESOS.

Recogen estos ingresos, las aportaciones del Ministerio de Justicia correspondientes a las

estancias carcelarias en concepto de alimentación de los reclusos y a la facturación que el INBS realiza al Ayuntamiento de Pamplona según el siguiente detalle:

Año	Ingresos del Mº de Justicia	Ingresos del Ayto. de Pamplona	Total
1989	20.169.033	10.919.342	31.088.375
1990	23.065.302	12.350.386	35.415.688
1991	27.268.629	13.105.268	40.373.897
1992	26.845.018	19.460.801	46.305.819
1993	32.275.146	11.039.004	43.314.150
1994	43.165.876	12.153.339	55.319.215
1995	44.876.236	7.650.724	52.526.960
1996	55.438.150	8.117.999	63.556.149
Total	273.103.390	94.796.863	367.900.253

A la Administración del Estado (Ministerio de Justicia) se le factura únicamente en concepto de alimentos, el cálculo se efectúa aplicando a las raciones recibidas por determinado colectivo de reclusos, que en el año 1996 representaban el 90 por ciento de las estancias devengadas por todos los reclusos del centro, los valores aprobados por dicho Ministerio.

El importe facturado al Ministerio de Justicia es el que comunica el centro penitenciario de acuerdo con las estancias y el precio aprobado.

Al Ayuntamiento de Pamplona se le factura en función de las estancias causadas por los reclusos a disposición de los Juzgados de Instrucción de la capital y provincia, que suponen el 9,9 por ciento del total de las estancias del año 96, valoradas al coste unitario obtenido de dividir por el número total de estancias del centro el importe ejecutado de las partidas de gasto excepto las de "retribución fija de funcionarios", "seguridad social", "compensación de IRPF", el coste del personal temporal y las inversiones imputadas al proyecto "estudios y planificación de las inversiones" del Departamento de Bienestar Social.

Al igual que el importe facturado al Ministerio de Justicia, el importe facturado al Ayuntamiento

de Pamplona viene calculado desde el centro penitenciario.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 26 de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) y 29 de la Ley foral de Administración Local (LFAL), los municipios carecen de toda competencia en materia penitenciaria. Únicamente los municipios de cabeza de partido judicial "en que no exista establecimiento penitenciario alguno", asumirán en régimen de delegación, el servicio de depósito de detenidos a disposición judicial (disposición final 5ª de la LBRL); pero en tal caso, la administración penitenciaria competente financiará el mantenimiento del servicio, de acuerdo con dicha disposición final y en la forma establecida en el R.D. 2715/1986, de 12 de diciembre.

Con la excepción referida, los municipios de Navarra –de conformidad con la legislación reguladora del régimen local– carecen de competencias en materia penitenciaria y no están obligados a financiar en cuantía alguna los gastos generados por las prisiones. Esto es de plena aplicación al municipio de Pamplona, dado que la LFAL, ni ninguna otra, contempla excepción alguna.

Pamplona, 23 de junio de 1997

El Presidente: Francisco Javier Tuñón San Martín



BOLETIN OFICIAL DEL PARLAMENTO
DE NAVARRA

BOLETIN DE SUSCRIPCION

Nombre

Dirección

Teléfono *Ciudad*

D. P. *Provincia*

Forma de pago:

Transferencia o ingreso en la cuenta corriente de la Caja de Ahorros de Navarra, número
2054/0000 41 110007133.9

