



El primer ciclo de
la educación
infantil (0-3 años)
en Navarra



Junio de 2011



CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
COMPTOS
GANBERA



Índice

	PÁGINA
I. INTRODUCCIÓN	3
II. EL PRIMER CICLO DE EDUCACIÓN INFANTIL	4
II.1. Aspectos generales	4
II.2. Situación actual	6
II.3. Normativa aplicable	8
III. OBJETIVO Y ALCANCE DE AUDITORIA	9
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES	10
IV.1. De carácter general	10
IV.2. Sobre el gasto presupuestario	11
IV.3. Sobre la legalidad de las actuaciones	11
IV.4. Sobre la actividad	12
V. COMENTARIOS Y CONCLUSIONES	15
V.1. Autorización de centros	15
V.2. Subvenciones para obras de construcción de centros	18
V.3. Convenios para la financiación de los gastos de funcionamiento y equipamiento de los centros	22
V.4. Escuelas infantiles dependientes del Departamento de Asuntos Sociales	23
V.5. Casas amigas	24
V.6. Análisis de la actividad	26
ANEXO 1: SUBVENCIONES POR OBRAS	31
ANEXO 2.1: SUBVENCIONES DE FUNCIONAMIENTO	32
ANEXO 2.2. SUBVENCIONES DE EQUIPAMIENTO	34



I. Introducción

La Cámara de Comptos de Navarra incluyó en su programa de trabajo para el año 2011, la fiscalización de la situación del primer ciclo de enseñanza infantil (0-3 años) en Navarra.

El trabajo lo ha realizado un equipo integrado por un auditor y dos técnicas de auditoría. Se ha contado igualmente con la colaboración de los servicios jurídicos, informáticos y administrativos de la Cámara de Comptos de Navarra.

El informe se estructura en cuatro epígrafes además de esta introducción. En el segundo se efectúa una breve descripción de los aspectos generales del ciclo 0-3 años. El tercero presenta los objetivos y alcance de la fiscalización. En el cuarto se presentan las conclusiones y recomendaciones generales y en el quinto se incluyen una serie de comentarios que favorecen la comprensión del informe y completan las conclusiones.

Agradecemos al personal de los departamentos de Educación y Asuntos Sociales del Gobierno de Navarra y de la Agencia Navarra para la Dependencia la colaboración prestada para la realización de este trabajo.



II. El primer ciclo de Educación Infantil

II.1. Aspectos generales

Históricamente las guarderías se encargaban con un carácter más asistencial que educativo de cuidar a los menores de tres años hasta su integración en las etapas escolares, ya que el ciclo 3-6 años se integró hace ya muchos años en el sistema educativo, aunque no fuera una etapa obligatoria. Por este motivo el ciclo 0-3 años dependía del Departamento de Asuntos Sociales.

Las Guarderías, en general, dependían de los ayuntamientos y de la iniciativa privada, así como de organismos estatales (Instituto Nacional de Asistencia Social).

Con el desarrollo del sistema autonómico, el Estado transfiere las guarderías a las Comunidades Autónomas y en el caso de Navarra, ésta a los ayuntamientos, excepto ocho guarderías que se mantienen bajo dependencia del Departamento de Asuntos Sociales.

Existe una fuerte tendencia que considera que éste es también un ciclo educativo. En Navarra son las “escuelas infantiles” dependientes del Ayuntamiento de Pamplona un claro exponente de esta línea de pensamiento.

Desde el punto de vista normativo, es la Ley de Ordenación general del Sistema Educativo de 1990 la que por primera vez reconoce en España el carácter educativo de la etapa infantil. Aunque se le confiere un carácter voluntario, se insta a las administraciones públicas a garantizar un número de plazas y se establece que podrán suscribir convenios con las corporaciones locales, otras administraciones públicas y entidades privadas sin fines de lucro.

Durante el curso 2000-01 se lleva a cabo la implantación del primer ciclo de la Educación Infantil en las entidades locales consideradas prioritarias y en las que lo hubieran solicitado y, hasta la entrada en vigor del Decreto Foral regulador de este ciclo de educación infantil, se aprueba la Resolución 3086/2001, de 2 de agosto, por las que se regulan las bases para la suscripción de convenios entre el INBS y los ayuntamientos.

A partir de 2005, el Departamento de Educación asume la gestión de este ciclo.

La Ley Orgánica de Educación (LOE) de 2006, que mantiene el carácter voluntario del ciclo, insta a las administraciones públicas a que promuevan un incremento progresivo de la oferta de plazas públicas en el primer ciclo y a que coordine las políticas de cooperación entre ellas y con otras entidades para asegurar la oferta educativa en el ciclo.

Asimismo, establece que las administraciones educativas tienen que determinar los contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil, regular los requisitos que hayan de cumplir los centros que impartan dicho ciclo, relativos, en todo caso, a la relación numérica alumnado-profesor, a las instalaciones y al número de puestos escolares.





El Real Decreto 806/2006, de 30 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, regula en su artículo 4 que antes de la fecha de implantación del primer ciclo de la educación infantil y, en todo caso, antes del 31 de diciembre del año 2007, las administraciones educativas tienen que establecer los requisitos que deben cumplir los centros que imparten el primer ciclo de educación infantil.

En la Comunidad Foral de Navarra se aprueba el Decreto Foral 28/2007, de 26 de marzo, por el que se regula el primer ciclo de educación infantil y se establecen los requisitos que deben cumplir los centros que lo imparten, así como los contenidos educativos del mismo.

En el preámbulo de este Decreto se dice: *“con este Decreto Foral, el Gobierno de Navarra, pretende que los centros de primer ciclo de educación infantil de la Comunidad Foral de Navarra sean entornos educativos de calidad, compensadores de las desigualdades personales, culturales y sociales; e intencionalmente organizados para proporcionar a los niños, en colaboración con las familias, un proceso óptimo de desarrollo de su personalidad y de todas sus capacidades, en un marco de bienestar y seguridad.*

Se pretende además que los centros sean un servicio adaptado a la diversidad geográfica y cultural de la Comunidad Foral, con una organización flexible, capaz de dar respuesta a las familias facilitando la conciliación de su labor como padres y trabajadores”.

El Decreto comprende artículos organizados en cuatro Títulos:

- Título I. Hace referencia a la Ordenación del ciclo: características, propuesta pedagógica, objetivos, principios pedagógicos, de evaluación y colaboración con las familias.
- Título II. Equidad en la educación. Se destaca el carácter preventivo y compensador del ciclo y se determinan medidas para favorecer el acceso y la atención de los niños y niñas con necesidades específicas de apoyo educativo.
- Título III. Centros. Se establecen el horario y calendario, los requisitos físicos de personal de los centros y se hace referencia a la participación y la autonomía de los centros.
- Título IV. Creación y autorización de centros. Se determinan los trámites y procedimiento para la creación de las escuelas infantiles públicas y los trámites y procedimiento para la autorización de los centros de primer ciclo de educación infantil privados.

En la Disposición Transitoria primera se establece que los centros que, a la entrada en vigor del Decreto Foral, atiendan a niños menores de tres años, dispondrán de tres años, a partir de la implantación de las enseñanzas (curso 2008/2009), para adecuarse a los requisitos exigidos y solicitar, en el caso de centros de titularidad municipal, la creación del centro y en el caso de los centros privados solicitar la autorización del centro conforme a lo establecido en el Título IV del Decreto Foral.





II.2. Situación actual

Los datos del curso 2010/11, se pueden resumir en:

Centros de titularidad municipal.....	90
Plazas ofertadas.....	5.718
Plazas ocupadas.....	5.246
Centros gestionados por el Dpto. Asuntos Sociales	8
Plazas ofertadas	544
Plazas ocupadas.....	546
Centros privados (las plazas corresponden a 74 centros)	80
Plazas ofertadas.....	3.825
Plazas ocupadas.....	3.089

Estos centros privados no perciben ningún tipo de subvención del Gobierno de Navarra

La creación de escuelas infantiles públicas se realiza mediante la suscripción de convenios entre el Departamento de Educación y las administraciones públicas interesadas, correspondiendo a estas últimas la titularidad de los centros creados. En los convenios se establecerán, entre otros, las características y el funcionamiento del centro y, en su caso, el régimen de financiación.

La apertura y funcionamiento de los centros privados de Educación Infantil está sujeta a autorización administrativa. Para poder ser autorizados, los centros deberán cumplir lo establecido en el Decreto Foral y la normativa que sea de aplicación.

En mayo de 2011 había 30 centros públicos creados y quince se encontraban en trámites de creación; eran siete los centros privados autorizados y 22 los que se encontraban en trámites de autorización

La diferencia con los datos anteriores se produce porque hay centros que no han solicitado la creación o autorización.

Desde 2005 hasta 2010 las concesiones de subvenciones para inversiones en centros de 0-3 años ascendieron a 23 millones, las dedicadas a financiar los gastos de funcionamiento a 45 millones y para equipamiento a 5,6 millones de euros.

En el curso 2009-2010 las subvenciones concedidas ascendieron a 8,75 millones para gastos de funcionamiento y 0,74 millones para equipamiento, lo que hace un total de 9,5 millones.

Esta financiación viene regulada por órdenes forales. El departamento financia los gastos de gestión con un máximo del 75% del módulo establecido menos las tarifas abonadas por las familias; los gastos de comedor por la diferencia entre el módulo máximo establecido y las aportaciones de las familias. Si los ayuntamientos





incrementan los servicios por encima de los previstos en el módulo, es el propio ayuntamiento quien debe financiarlos.

Las 8 escuelas que dependen directamente del Departamento de Asuntos Sociales perciben sus fondos de los presupuestos de este departamento.

Las normas de admisión de los centros públicos son únicas para toda Navarra.

Las tarifas que abonan las familias las aprueba el Departamento de Educación mediante orden foral. Las máximas y mínimas mensuales del curso 2010-2011, que dependen de la renta de las familias, son:

	Máxima	Mínima
Jornada completa	213	17
Jornada reducida	201	16
Media jornada	151	13
Comedor	95	52

El Centro de Recursos Educativos Especiales de Navarra (CREENA) autoriza el acceso directo a los alumnos con necesidades educativas especiales y el Departamento de Educación financia el personal educador necesario para estos alumnos.

Otro aspecto a considerar es la puesta en marcha, dependiendo del Departamento de Asuntos Sociales, de las denominadas “Casas amigas”. Este sistema constituye un recurso de conciliación de la vida laboral y familiar que ofrece atención a menores de tres años, en grupos reducidos y en el domicilio de la persona cuidadora. Las 22 casas en funcionamiento durante 2010 están agrupadas en dos asociaciones que son las que solicitan y perciben las subvenciones concedidas por el Departamento de Asuntos Sociales.

En el Departamento de Educación las unidades que gestionan este ciclo son:

- Servicio de Centros y Ayudas al Estudio, dependiente de la Dirección General de Inspección y Servicios. Es el responsable de las autorizaciones y creaciones de los centros.
- Servicio de Obras, dependiente de la Dirección General de Inspección y Servicios. Es el responsable de las subvenciones a la construcción de centros.
- Servicio de Inspección: es el responsable de llevar el control y supervisión de los centros e informar sobre los proyectos educativos y de gestión, así como de las normas de organización y funcionamiento del centro.
- Sección de primer ciclo de educación infantil, del Servicio de Ordenación Académica, dependientes de la Dirección General de Ordenación, Calidad e



Innovación, que es la responsable de, entre otras funciones, gestionar los convenios de colaboración para la financiación.

Y el Servicio de Familia del Departamento de Asuntos Sociales y la Agencia Navarra para la Dependencia, que son los responsables de la gestión de los ocho centros dependientes del Gobierno de Navarra.

II.3. Normativa aplicable

La principal normativa que afecta a este ciclo de la educación infantil es:

- Ley Foral 18/2004, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2005.
- Orden Foral 41/2005, Orden Foral 173/2008, que modifica la anterior, y Orden Foral 107/2010 que la deroga, que regulan las bases para la suscripción de convenios entre el Departamento de Educación y las entidades locales.
- Ley Orgánica 2/2006, de Educación, que regula la ordenación de las enseñanzas y sus etapas.
- Real Decreto 806/2006, establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo.
- Decreto Foral 28/2007, regula el primer ciclo de la educación infantil, en desarrollo de la Ley Orgánica de educación.
- Decretos forales 95, 96, 97/1987 por los que se transfieren las guarderías a los ayuntamientos de Villava, Tudela y San Adrián.
- Decreto Foral 251/1988 por el que se transfiere la guardería del ayuntamiento de Barañáin y Decreto Foral 269/1991, que modifica el anterior.
- Varias resoluciones del Director General de Inspección y Servicios, que aprueban las convocatorias de subvenciones a las entidades locales para la construcción de centros de educación infantil de 0-3 años.
- Orden Foral 27/2006, por la que se clasifica el recurso de conciliación de la vida laboral y familiar denominado “servicio de atención a menores de tres años en el domicilio de las cuidadoras”.
- Varias órdenes forales de la Consejera de Asuntos Sociales, que aprueban las convocatorias de subvenciones derivadas de la O.F. 27/2006.
- Ley Foral 11/2005, de Subvenciones.
- Real Decreto 132/2010, de 12 de marzo, que establece los requisitos de titulación de los profesionales.
- Varias órdenes forales o resoluciones que, para cada curso, regulan la admisión de alumnos, el calendario y las tarifas.



III. Objetivo y alcance de auditoria

El trabajo presenta los siguientes objetivos:

- a) Analizar la ejecuci3n presupuestaria del 3ltimo curso acad3mico finalizado (2009-2010) que, l3gicamente, afecta a dos ejercicios presupuestarios.
- b) Comprobar si la gesti3n del ciclo 0-3 se efectúa de conformidad con la normativa que le es de aplicaci3n.
- c) Efectuar un an3lisis de la situaci3n en Navarra del ciclo 0-3 aÑos, comprobando, entre otros, aspectos como:
 - Centros existentes.
 - Unidades existentes en los Centros.
 - Plazas ofertadas.
 - Plazas ocupadas.
 - Distribuci3n por localidades y por centros p3blicos y privados de los datos anteriores.
 - Coste para las arcas p3blicas.
 - Demanda no atendida, etc.

El informe se acompaÑa de las recomendaciones que se consideran oportunas al objeto de mejorar o completar el sistema de gesti3n implantado.

El alcance del trabajo se refiere a las unidades org3nicas anteriormente seÑaladas, responsables de su gesti3n y se ha realizado fundamentalmente para los cursos 2009-2010 y 2010-2011 y sus correspondientes ejercicios presupuestarios. No obstante, en las partes que se han estimado convenientes, fundamentalmente las subvenciones para obras, hemos analizado tambi3n la actividad de los aÑos anteriores que se han considerado necesarios para disponer de la informaci3n suficiente para desarrollar nuestro trabajo.

Asimismo, hemos podido disponer de varios informes y estudios elaborados por la "Secci3n de primer ciclo de educaci3n infantil" lo que nos ha facilitado la obtenci3n de diversos datos e informaciones.

La duraci3n del curso escolar diferente al ejercicio presupuestario nos ha obligado, en algunos casos, a efectuar estimaciones econ3micas. La forma de contabilizar en el Departamento de Asuntos Sociales los gastos e ingresos de las escuelas, al incluirlos entre los del departamento, nos ha dificultado individualizar por centros algunos datos. Por otra parte, al haber centros privados que no han solicitado autorizaci3n, no hay garanti3a de que el Departamento conozca la existencia de todos y, por tanto, de las plazas ofertadas, lo que constituye una limitaci3n al trabajo.

El trabajo se ha desarrollado siguiendo los Principios y Normas de Auditoria del Sector P3blico aprobados por la Comisi3n de Coordinaci3n de los 3rganos





Públicos de Control Externo del Estado Español y desarrolladas por esta Cámara de Comptos de Navarra en su manual de fiscalización, con las adaptaciones precisas en función de las peculiaridades del trabajo.

IV. Conclusiones y recomendaciones generales

Presentamos a continuación las conclusiones y recomendaciones que se derivan del trabajo realizado:

IV.1. De carácter general

1. La atención del ciclo educativo 0-3 años evoluciona de tener una consideración principalmente asistencial a una claramente educativa, y así pasa de depender del Departamento de Bienestar Social (Asuntos Sociales) al de Educación.

2. Este ciclo es el primero de la denominada educación infantil, 0-6 años, que no tiene carácter obligatorio. No obstante, hay que señalar que el segundo ciclo, 3-6 años, está totalmente integrado en el sistema educativo, pudiendo afirmarse que en Navarra el segundo ciclo es universal y gratuito.

3. Como consecuencia de la no obligatoriedad y del proceso histórico de su desarrollo, la atención a los niños hasta los 3 años se presta de la siguiente manera:

a) Escuelas transferidas al Gobierno de Navarra y gestionadas por el Departamento de Asuntos Sociales (8 escuelas y 546 alumnos), que son financiadas por este departamento.

b) Escuelas transferidas al Gobierno de Navarra y de éste a los ayuntamientos (4), financiadas mediante convenios específicos.

c) Centros públicos convenidos entre los ayuntamientos y el Gobierno de Navarra (86), financiados mediante convocatoria general.

Estos 90 centros atienden a 5.246 alumnos.

d) Centros privados: son 80, y atienden a 3.089 alumnos, sin financiación pública.

Además del denominado “Servicio de atención a menores de 3 años en el domicilio de los cuidadores” (Casas Amigas) en el que en 22 casas se atienden aproximadamente a 104 menores de 3 años, financiadas mediante convocatoria del Departamento de Asuntos Sociales.

Le heterogeneidad de los modelos de financiación produce diferencias en los gastos de los centros.





IV.2. Sobre el gasto presupuestario

4. Entre los años 2005 y 2010 el gasto contabilizado en los diferentes conceptos es el siguiente:

Subvenciones del Departamento de Educación:

- Para obras	23.067.423 euros
- Para funcionamiento	45.167.711 euros
- Para equipamiento	5.591.221 euros
Total	73.826.355 euros

Departamento de Asuntos Sociales:

- Gasto en bienes y servicios	2.816.765 euros
- Gasto en inversiones	4.916.126 euros

No se incluyen los gastos de personal de las escuelas infantiles. El total de gastos de estas escuelas para el curso 2009-2010 se ha estimado en 4.356.258 euros.

Casas Amigas (Subvenciones)	1.386.775 euros
-----------------------------	-----------------

5. Las subvenciones a las dos entidades que gestionan las “Casas Amigas” se valoran y conceden en función de la fecha de presentación de las solicitudes. Según la puntuación que obtiene la primera, se le concede el porcentaje de subvención que le corresponde, quedando la subvención a conceder a la segunda entidad que se presenta limitada al crédito disponible.

No se ha regulado nada sobre las tarifas que abonan las familias que utilizan este recurso.

IV.3. Sobre la legalidad de las actuaciones

6. La actividad desarrollada, en general, se efectúa de conformidad con la normativa vigente. No obstante, hay que resaltar que:

a) El diferente origen y reglamentación y, en consecuencia, condiciones por las que se rigen los centros (transferidos a los ayuntamientos, dependientes del Departamento de Asuntos Sociales y resto) produce que la participación de familias, gobierno y ayuntamientos en su financiación sea diferente.

b) Las subvenciones para la construcción de centros se han concedido tanto por convocatoria pública como directamente, como consecuencia de enmienda parlamentaria. Sin perjuicio de la capacidad del Parlamento para otorgar subvenciones directas a través de enmiendas a los presupuestos, entendemos que esta vía paralela a las convocatorias públicas altera los principios de igualdad, libre concurrencia y objetividad que, según la normativa, debe presidir la concesión de este tipo de ayudas y además, en los casos analizados, se superan los límites que se conceden en las convocatorias.





c) Nos encontramos en el periodo transitorio de adaptación de los centros ya existentes a la normativa. Más de la mitad de los centros, tanto públicos como privados, no han realizado la solicitud de creación o autorización por lo que cabe pensar que terminado el periodo quedarán algunos centros sin creación o autorización.

Por otra parte, es muy posible que haya centros que no puedan cumplir los requisitos establecidos en la normativa, lo que puede generar problemas en la gestión del ciclo 0-3, a pesar de que el Departamento de Educación ha iniciado un plan de actuaciones encaminadas a impedir tal situación.

IV.4. Sobre la actividad

7. Los centros existentes en el curso 2010-2011 son:

Centros	Nº	Plazas ofertadas	Plazas ocupadas
Públicos	90	5.718	5.246
Privados *	80	3.825	3.089
Asuntos Sociales	8	546	532+14

* Los datos corresponden a 74 centros.

Se permite superar el número de plazas si hay alumnos de necesidades educativas especiales. En el caso de las escuelas del Departamento de Asuntos Sociales son 14 y en los centros de titularidad municipal los niños y niñas que presentan necesidades educativas especiales son 90.

Del muestreo realizado se desprende que hay un exceso de aulas construidas, y cuya construcción fue subvencionada, respecto a las ocupadas.

8. La cobertura por zonas sobre la población menor de 3 años es:

Índice de cobertura de la demanda potencial de plazas en escuelas infantiles. Curso 2010-2011

	Población	Población 0-3	Cobertura centros públicos	Cobertura centros privados	Cobertura total
Pamplona	198.833	5.127	27,44%	30,10%	57,54%
Comarca de Pamplona	134.214	4.740	38,82%	33,76%	72,58%
Pirineo	14.967	334	53,29%	5,99%	59,28%
Zona Estella	37.804	865	30,29%	30,06%	60,35%
Zona Tafalla	32.891	783	42,27%	5,62%	47,89%
Barranca-Bidasoa	56.782	1.506	28,82%	12,68%	41,50%
Ribera Alta	59.169	1.428	52,03%	1,89%	53,92%
Ribera Baja	88.090	2.313	46,09%	3,67%	49,76%
NAVARRA	630.578	17.096	36,22%	22,13%	58,35%

Por lo tanto, hay diferente cobertura de las necesidades entre las zonas y diferente composición de esta cobertura entre centros públicos y privados.





9. De acuerdo con el muestreo realizado, se observa que hay una considerable diferencia entre los gastos por aula y por alumno. Así, en los centros públicos de titularidad municipal los de gestión presentan un gasto medio por aula y alumno de 58.153 euros y 5.037 euros por curso escolar, con una proporción entre el menor y el mayor de 1,8. En el caso de los centros de titularidad municipal transferidos los gastos son un 50% superiores a la media de los anteriores.

En los centros dependientes del Departamento de Asuntos Sociales los gastos totales (gestión más necesidades educativas especiales más comedor) son por aula y alumno de 81.425 y 8.052 euros por curso escolar, con una proporción entre el mayor y el menor de 1,5.

Por todo ello, recomendamos:

- *Evitar la inclusión de partidas nominativas en el presupuesto cuando existen partidas para convocatorias generales.*
- *Analizar al legislar la posibilidad real que tienen los centros existentes para adaptarse a los requisitos exigidos y las consecuencias en caso de que no puedan hacerlo.*
- *Establecer un plan de actuación ante la posibilidad de que transcurrido el plazo de adaptación de los centros, varios de ellos no hayan podido realizarla.*
- *Implantar algún sistema que permita al Departamento de Educación conocer todos los centros que atienden a niños menores de 3 años de manera continuada y sistemática*
- *Facilitar a los usuarios la manera de que conozcan si un centro privado está o no autorizado por el departamento*
- *Facilitar a los usuarios el conocimiento de las personas físicas titulares, cuando los centros se gestionan mediante empresas.*
- *Estudiar las necesidades reales de aulas al conceder las subvenciones para la construcción de centros públicos, ya que se dan casos en que se utilizan menos aulas de las construidas y subvencionadas.*
- *Analizar la posibilidad y el coste de equilibrar la cobertura de las necesidades mediante centros públicos de forma homogénea en las distintas zonas, así como su efecto en los centros privados existentes.*
- *Implantar un sistema de costes y de indicadores de gestión que, basado en los protocolos de atención y de los procesos educativos normalizados, permita conocer el coste anual por plaza y categoría de niño atendido y, en consecuencia, la financiación necesaria para su sostenibilidad, con el objeto de poder llevar a cabo una política de subvenciones más homogénea y que premie la eficiencia de los centros que mejor gestionen los recursos.*



- *Completar el estudio realizado a partir de las solicitudes presentadas, realizándolo sobre toda la población para obtener un mejor conocimiento de la demanda real de plazas y modalidades lingüísticas, lo que favorecerá la mejor planificación de los centros.*
- *En el caso de la concesión de subvenciones a las entidades que gestionan las “Casas Amigas”, sustituir el procedimiento actual de evaluación individualizada de las solicitudes por el de concurrencia competitiva.*
- *Estudiar la conveniencia de regular las tarifas que deben abonar las familias usuarias de los centros denominados “Casas Amigas”.*



V. Comentarios y conclusiones

Presentamos en este epígrafe una serie de comentarios y conclusiones que se derivan del trabajo realizado y favorecen la comprensión de las conclusiones del epígrafe anterior.

V.I. Autorización de centros

Las solicitudes para la autorización de centros la tramita el “Servicio de Centros y ayudas al Estudio”, dependiente de la Dirección General de Inspección y Servicios. El D.F. 28/2007 establece los requisitos que deben cumplir los centros para ser autorizados.

La creación de escuelas infantiles públicas se realiza mediante la suscripción de convenios entre el Departamento de Educación y las administraciones públicas interesadas, correspondiendo a estas últimas la titularidad de los centros creados. En los convenios se establecerán, entre otros, las características y el funcionamiento del centro y, en su caso, el régimen de financiación.

La apertura y funcionamiento de los centros privados de Educación Infantil está sujeta a autorización administrativa. Para poder ser autorizados, los centros deberán cumplir lo establecido en el Decreto Foral y la normativa que sea de aplicación.

V.I.I. Creación, autorización e implantación de centros

La creación de Escuelas Infantiles públicas se realizará mediante la suscripción de convenios entre el Departamento de Educación y las Administraciones públicas interesadas, correspondiendo a estas últimas la titularidad de los centros creados. En los convenios se establecerán, entre otros, las características y el funcionamiento del centro, y en su caso, el régimen de financiación.

La apertura y funcionamiento de los centros privados de Educación Infantil estará sujeta a autorización administrativa. Para poder ser autorizados, los centros deberán cumplir lo establecido en el Decreto Foral y la normativa que sea de aplicación.

Los centros públicos y privados ya existentes disponen de un plazo de tres años a partir de la implantación de las enseñanzas para adecuarse a los requisitos del decreto foral. Transcurrido dicho plazo, los centros que no cumplan los requisitos deberían cerrar. Se interpreta que el plazo finaliza en el año 2012.

A) Creación de los centros públicos

El procedimiento de creación de una escuela infantil se inicia a instancia de la Administración Pública interesada mediante solicitud dirigida al Departamento de educación.





El “Servicio de centros y ayudas al estudio” es el instructor del expediente, elabora el informe sobre plantillas y titulación de los profesionales, y recoge todos los informes emitidos por los diferentes servicios técnicos del departamento de educación, según su ámbito competencial.

Servicio de obras. Verifica la idoneidad de las instalaciones del centro.

Servicio de inspección educativa. Verifica:

- Proyectos educativos y proyectos de gestión.
- Normas de organización y funcionamiento del centro.

Servicio de ordenación académica. Analiza:

- Estudio de necesidades y planificación de la oferta de unidades.
- Idoneidad y suficiencia del mobiliario y equipamiento.

A la vista de los anteriores informes, la “Sección de primer ciclo de educación infantil” formula propuesta de suscripción de convenio.

Concedida la creación y suscrito el convenio, el centro tiene un plazo de un año para presentar el proyecto educativo y de gestión y las normas de organización y funcionamiento.

B) Autorización de centros privados

La autorización administrativa de los centros privados se realiza en dos fases:

- Una fase inicial donde el promotor debe acreditar que el proyecto de obra cumple los requisitos físicos que exige el art. 16 del Decreto Foral 28/2007.

El procedimiento se inicia a instancia del promotor mediante solicitud dirigida al director general de inspección y servicios del Departamento de Educación. Por lo tanto, si no se presenta solicitud, el Departamento de Educación desconocería la existencia del centro y quedaría fuera de su control.

La dirección general de inspección y servicios, previo informe del servicio de centros y ayudas al estudio, dictará Resolución sobre la adecuación de las instalaciones a los requisitos del decreto foral.

- Una segunda fase, donde realizadas las obras, se presenta la documentación relativa a acreditación del personal, propuesta pedagógica, etc.

Tras la resolución anterior y presentado el certificado de fin de obra, los servicios técnicos del Departamento de Educación verifican e informan según su ámbito competencial, de forma similar a la creación de los centros públicos.



V.1.2. Centros ya existentes

La solicitud de autorización o creación sigue el mismo procedimiento que el detallado anteriormente. Los centros siguen con su actividad habitual mientras se tramita dicha autorización o creación.

La situación de los centros en el momento de realizar nuestro trabajo era la siguiente:

Nº Centros públicos	% s/ total	Situación	Plazas ofertadas	Plazas ocupadas
30	33	creados	1.833	1.614
15	17	en trámite	1.045	909
45	50	sin solicitud	2.840	2.723
90	100	Totales	5.718	5.246

Nº Centros privados	% s/ total	Situación	Plazas ofertadas	Plazas ocupadas
7	9	autorizado	269	215
22	27	en trámite	740	587
51	64	sin solicitud	2.816	2.287
80*	100	Totales	3.825	3.089

* Los datos de plazas corresponden a 74 centros, ya que no disponemos de los de cuatro centros.

V.1.3. Centros dependientes de Asuntos Sociales

Los ocho centros dependientes del Departamento de Asuntos Sociales no han solicitado autorización. Desde el servicio de centros y ayudas al estudio se desconoce si cumplen o no con los requisitos exigidos, aunque los responsables de Asuntos Sociales nos manifiestan que cumplen con los requisitos del D.F. 28/2007. Estos centros ofertan 544 plazas de las que están ocupadas 532 más 14 con necesidades educativas especiales, para lo que están autorizados.

Como conclusión sobre las autorizaciones, señalamos que este bajo porcentaje de centros autorizados puede estar motivado porque los requisitos mínimos son muy exigentes:

- Con respecto a las infraestructuras en muchos casos es difícil que los cumplan (las dimensiones de los patios no son suficientes, las aulas no cumplen las medidas recomendadas por alumno, algunos están en pisos y no tienen acceso independiente desde el exterior...).
- La titulación de los profesionales. El real decreto 132/2010, que establece las titulaciones requeridas para impartir este ciclo, solo reconoce dos titulaciones posibles: maestro en educación infantil o técnico superior en educación infantil (formación profesional). En algunos centros privados, el



promotor del centro es licenciado en pedagogía o psicología, titulación no reconocida.

- c) La necesidad de fondos para poder emprender las reformas necesarias dificulta su adaptación, especialmente a los centros privados, que no cuentan con ningún tipo de subvención.

De todo lo anterior y del trabajo realizado se deduce que:

- Hay un excesivo número de centros, más de cien, que no han presentado la solicitud de autorización, circunstancia que puede deberse a las exigencias de los requisitos mínimos.
- Dados los plazos necesarios para la adaptación es posible que transcurrido el período establecido para adaptar a la normativa algunos centros no lo hayan podido hacer.
- La administración debe analizar la posibilidad de hacer cumplir la ley, cerrando esos centros, o si, por el alto número de alumnos afectados, puede flexibilizar los requisitos.
- Hay centros que, al no solicitar autorización, son “desconocidos” para la Consejería de Educación, aspecto que no debería producirse dadas las responsabilidades que se pueden generar en el trabajo con niños menores de tres años.

V.2. Subvenciones para obras de construcción de centros

Las subvenciones concedidas para construcción de centros 0-3 años en el periodo 2005-2010 son:

Año	Subvención
2005	1.015.680
2006	4.400.140
2007	3.785.646
2008	4.882.140
2009	6.440.658
2010	2.543.159
Total	23.067.423

Estos importes han sido percibidos por 57 ayuntamientos. En el anexo 1 puede verse su desglose por año y entidad perceptora.

Hemos analizado una muestra de nueve expedientes correspondientes a los años 2009 y 2010 que suponen una subvención de 6,9 millones, que representa el 30 % del total subvencionado en el periodo 2005-2010.





La convocatoria del año 2009, con un crédito de 3,5 millones de euros, se resuelve respondiendo a los principios establecidos en la ley Foral de subvenciones y los criterios señalados en la resolución que realiza la convocatoria, que son:

1º Entidades locales que recibieron subvención en la convocatoria de subvenciones a entidades locales para la construcción de centros de 0 a 3 años del año 2008.

2º Entidades locales que pertenecen al Plan de Desarrollo del Pirineo.

3º Entidades locales que tengan previsto acometer obras menores para la adaptación de los centros de 0 a 3 años, al Decreto Foral 28/2007, de 26 de marzo.

4º Entidades locales que a la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes, hayan iniciado las obras.

5º Entidades locales que a la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes, tengan el proyecto redactado.

6º Entidades locales que sin tener el proyecto tengan previsto iniciar las obras en el ejercicio 2009.

Es decir, el principal criterio es que la entidad local que es incluida en una convocatoria permanece en las siguientes hasta alcanzar el máximo de subvención, que se cifra en el 65% del módulo (95% si son municipios del Pirineo).

El expediente se encuentra completo con los documentos establecidos por la normativa en cuanto a informe propuesta, jurídico, visto bueno de intervención, etc.

Para el cobro las entidades tienen que acreditar el cumplimiento de todos los requisitos de la convocatoria, y además de la revisión de dicha documentación por parte de los técnicos de las obras, se realiza visita previa a la obra para verificar que se encuentra en el estado que han acreditado.

En 2010 no se realiza convocatoria y ante el menor crédito disponible, básicamente se completan las subvenciones concedidas a centros en años anteriores. El Gobierno de Navarra autoriza la concesión directa, previos los informes oportunos. A partir de este momento la concesión se realiza siguiendo los trámites previstos.

En los años 2009 y 2010, además de las líneas presupuestarias que se incluyen todos los años en el presupuesto, se han aprobado otras partidas vía enmienda presupuestaria.

En 2009, la enmienda se aprueba por un importe de 2.950.000 euros y en su motivación se señala que: *“se trata de hacer convenios con los ayuntamientos de Viana (700.000 euros), Mendavia (975.000 euros), Azagra (975.000 euros), Cascante (300.000 euros), municipios que ya han iniciado o están tramitando las obras de estos centros, y necesitan esas cantidades para continuar o finalizar las obras de dichos centros 0-3 años”*.



En 2010, el importe asciende a 1.790.184 euros y los municipios son: Cadreita (190.194 euros), Cascante (750.000 euros), Marcilla (600.000 euros) y Valtierra (200.000 euros).

El resumen del muestreo realizado puede verse en el cuadro:



Entidad local	Nº Udades subven.	Nº ud ofertadas curso 10-11	Nº Ud ocupadas	Importe obras	Certificado obra		Subvención percibida hasta 31/12/2010	% S/ módulo aplicable	Gastos justificados (incluye Hº)
Mendavia	8	6	4	1.204.066	940.903	Hasta 7ª certif.	975.000	78%	1.033.627
Marcilla *	6			1.021.459	591.171	Hasta 3ª certif	600.000	60%	730.312
Ezcároz (hasta un 95% de subv)*	2			355.671	317.540	Hasta 4ª certif	321.856	84%	341.356
Cascante (Convenio incluye equip) **	8	8	6	935.446	933.297	Hasta 6ª certif	1.050.000	84%	1.003.878
Burlada	12	12	9	1.969.756	2.148.073	Liquidaci.	1.101.449	65%	2.204.573
Andosilla	6	3	3	1.009.956	1.094.032	Certif. final	649.985	65%	1.130.011
Mendigorría	4	2	1	761.246	882.945	Certif. final	461.272	65%	917.923
Tudela (Lourdes)	10	8	8	740.740	751.740	Certif. final	506.706	65%	810.436
Viana	8	6	3	2.167.579	2.015.776	Hasta 13ª certif.	1.309.195	105%	2.131.620
Total	64	45	34				6.975.466		

*No han entrado todavía en funcionamiento.

** Los gastos justificados por Cascante incluyendo el equipamiento asciende a 1.122.324 euros.





De dicho cuadro se desprende que:

- Los ayuntamientos que han obtenido subvenciones directas reciben una subvención superior al módulo establecido con carácter general. Así, en Mendavia asciende al 78 %, en Cascante al 84 % y el Viana al 105 % del módulo.
- Se subvencionan por obras más unidades de las necesarias. Eliminando las que se encontraban en construcción, se han subvencionado 56 unidades, de las que 45 se ofertaron en el curso 2010-2011. Los alumnos asistentes a estos centros ocuparon 34 unidades.
- En el caso de Marcilla, para justificar obra presenta factura de acopios por 519.487 euros y en Cascante se incluye factura de equipamiento, aunque en este caso se modificó el convenio.

En resumen, las subvenciones para la construcción de centros se han concedido tanto por convocatoria pública como directamente, como consecuencia de enmienda parlamentaria. Sin perjuicio de la capacidad del Parlamento para otorgar subvenciones directas a través de enmiendas a los presupuestos, entendemos que esta vía paralela a las convocatorias públicas altera los principios de igualdad, libre concurrencia y objetividad que, según la normativa, debe presidir la concesión de este tipo de ayudas y además, en los casos analizados, se superan los límites que se conceden en las convocatorias.

Por otra parte, se observa que se han subvencionado más unidades de las que posteriormente se utilizan.

El seguimiento administrativo de los requisitos es, en general, correcto.

V.3. Convenios para la financiación de los gastos de funcionamiento y equipamiento de los centros.

Las subvenciones concedidas para el funcionamiento de los centros en el periodo 2005-2010 ascienden a:

Año	Subvención funcionamiento	Subvención equipamiento	Total
2005	7.489.611	909.314	8.398.925
2006	6.917.273	639.624	7.556.897
2007	7.184.999	1.065.521	8.250.520
2008	5.886.057	1.056.731	6.942.788
2009	8.968.508	985.836	9.954.344
2010	8.721.263	934.195	9.655.458
Total	45.167.711	5.591.221	50.758.932

En el anexo II puede verse su desglose por año y entidad perceptora.





En estos convenios se subvencionan los gastos de funcionamiento y el equipamiento de los centros, según se regula en las órdenes forales que se aprueban en los diferentes ejercicios.

Además, hay cuatro entidades que tienen una normativa específica, aprobada por decretos forales, que surge por el traspaso de las guarderías a los ayuntamientos. Estas entidades habían sido anteriormente transferidas por el Estado al Gobierno de Navarra.

Se ha realizado un muestreo de las subvenciones concedidas por ocho entidades del que, en general, se desprende que las subvenciones se otorgan de conformidad con la normativa vigente. No obstante, debe destacarse que, en el caso de los centros transferidos, que cuentan con una normativa propia, las subvenciones percibidas son superiores a las que percibirían en el caso de ser subvencionados según la normativa general de financiación.

La diferencia para las cuatro entidades locales cuya financiación se regula en los decretos forales de transferencia a los ayuntamientos con respecto a la aplicación de los módulos generales, supone un incremento del gasto aproximado del 253%.

V.4. Escuelas infantiles dependientes del Departamento de Asuntos Sociales

Las escuelas dependientes del Departamento de Asuntos Sociales son las traspasadas por el Estado en los años 1986 y 1987, que no fueron posteriormente transferidas a los ayuntamientos por lo que su gestión quedó en el Departamento.

En su funcionamiento estas escuelas presentan las siguientes características:

- Las tarifas, aunque se aprueban específicamente para estas escuelas infantiles, son las mismas que las de la OF. que aprueba el Departamento de Educación.
- El calendario escolar es el mismo que el de Pamplona con 208 días de apertura. Tienen establecidos cuatro grupos de edad como Pamplona, en lugar de los tres que establece el Decreto, con la siguiente distribución y alumnos por aula:

RD 28/2007

Lactantes (menos de 1 año) : 8
Medianos (1 a 2 años) : 12
Mayores (2 a 3 años) : 16
Aulas mixtas 1 y 2 años : 14

Escuelas Asuntos Sociales

Lactantes (hasta 10 meses) : 7
Caminantes (10 a 19 meses) : 8
Medianos : 12
Jardín: 16
Aulas mixtas 1 y 3 años : 14 (solo en Pamplona)





- Las preinscripciones de las cinco escuelas de Pamplona se ofertan junto con las del Ayuntamiento de Pamplona, realizando la gestión entre el ayuntamiento y el departamento, mientras que para las otras tres, el servicio de Promoción de la Familia es quien hace la gestión.
- En relación con los alumnos con necesidades educativas especiales es el CREENA quien los autoriza, pero posteriormente quien financia los gastos es el Departamento de Asuntos Sociales.
- La gestión económica y de personal es llevada directamente por personal de la Agencia Navarra de la Dependencia, junto con el del resto de actividades. Al Servicio de Familia corresponde el funcionamiento de dichas escuelas en lo referente a los temas educativos y pedagógicos, pero no de gestión económica ni de personal.

En el siguiente cuadro pueden verse las plazas ofertadas y ocupadas en el curso 2010-2011:

Localidad	Centro	Plazas ofertadas	Unidades ofertadas	Plazas ocupadas	Unidades ocupadas	Niños/as NEE
Pamplona	Ninia-Etxea	80	8	80	8	2
Pamplona	Ntra.Sra. de los Ángeles	58	6	58	6	2
Pamplona	Ntra. Sra. Roncesvalles	49	5	49	5	0
Pamplona	San Jorge	74	7	74	7	2
Pamplona	Santa Teresa	55	6	55	6	3
Burlada	Egusenti	82	8	82	8	2
Estella	Izarra	66	7	54	6	2
Corella	Niño Jesús	80	8	80	8	1
Total		544	55	532	54	14

V.5. Casas amigas

Constituye un recurso existente en Navarra desde el año 2003. Se inició como un proyecto piloto dentro de un proyecto europeo (EQUAL) a través de la fundación Gaztelan. Era una forma experimental de integrar la inserción laboral y la conciliación principalmente a través de la formación de personas en paro relacionadas con educación de niños.

El proyecto comenzó con 6 casas y era financiado al 50% por Europa y Gobierno de Navarra. Este proyecto finalizó en 2004, por lo que la Fundación Gaztelan se puso en contacto con el departamento de Asuntos sociales para intentar conseguir la continuidad de esta financiación. Por ello, en los presupuestos de 2005 se incluyó por un solo año una partida nominativa, para posteriormente regularse mediante convocatoria.





Por ello en 2006 se publica la Orden Foral 27/2006 que regula el denominado recurso “Servicio de atención de menores de 3 años en el domicilio de las cuidadoras”.

Anualmente se publica una convocatoria para entidades sin ánimo de lucro que prestan este servicio a lo largo de un ejercicio presupuestario. Aunque inicialmente es Gaztelan quien presta este servicio, actualmente es una asociación quien presta el servicio en Pamplona y comarca. En el resto de Navarra se creó la Sociedad Limitada Laboral “En manos amigas” en la que las socias de la empresa son las titulares de los domicilios, y además, existe una coordinadora. Se subvenciona hasta un máximo del 60% del coste.

La normativa que regula esta actuación parte de la Orden Foral del año 2006 que clasifica el “recurso de conciliación de la vida laboral y familiar denominado servicio de atención a menores de tres años en el domicilio de las cuidadoras”.

En la misma se define el servicio, el personal que debe atender dicho servicio, así como una serie de condiciones específicas tanto de ratios, como de espacios físicos. La ratio es de cuatro menores por educadora a cargo, y en casos justificados cinco. Los espacios físicos son los de un domicilio en condiciones, sin que se exijan condiciones físicas difíciles de cumplir. La formación del personal tampoco es un impedimento, ya que si bien se establece la formación académica en el cuidado de niños, se puede sustituir por experiencia acreditada.

Las subvenciones concedidas en el periodo 2005-2010 son:

Año	Subvención
2005	90.923
2006	162.482
2007	242.000
2008	248.050
2009	321.660
2010	321.660
Total....	1.386.775

Este importe se reparte entre dos entidades: la asociación “Casas Amigas” y la empresa “En manos amigas SLL” en las que se agrupan las casas de Pamplona y comarca y del resto de Navarra, respectivamente.

La asociación cuenta con 15 casas en las que se atendieron a 48 y 55 niños en los años 2008 y 2009 y se estimó una previsión entre 65 y 69 para el curso 2010-2011. Obtuvo una subvención de 173.117 euros.

La empresa cuenta con siete casas en las que se atendieron a 39 niños en el ejercicio 2010. Obtuvo una subvención de 148.543 euros.

Estos importes suponen una subvención media por casa y niño de 14.600 y 3.000 euros, respectivamente.





De la revisión efectuada se desprende que, en general, la gestión de los expedientes es correcta, si bien hay que resaltar:

- Al aplicarse el régimen de evaluación individualizada, previsto en el artículo 17 de la Ley Foral de Subvenciones, a la primera asociación que presenta la solicitud se le concede el porcentaje de subvención que le corresponde, quedando la subvención a conceder a la segunda entidad que se presenta limitada al crédito disponible. En nuestra opinión este sistema no es el más adecuado para otorgar estas subvenciones.
- En el año 2010 se ha subvencionado a “En manos amigas” en más del 60% señalado en la normativa al haber gastado menos de lo presupuestado, como consecuencia de una menor actividad. Según nos indican en el Departamento de Asuntos Sociales, se han iniciado los trámites para su corrección.
- No hay ningún tipo de regulación sobre las tarifas que deben abonar las familias.

V.6. Análisis de la actividad

En este epígrafe vamos a analizar dos aspectos de la gestión del primer ciclo de educación infantil: la cobertura del servicio, los gastos y la financiación de los diferentes centros.

V.6.1. Cobertura del ciclo 0-3

La sección de primer ciclo de educación infantil del Departamento de Educación ha elaborado un trabajo sobre la situación del ciclo que, en lo referente a la tasa de cobertura por zonas resumimos a continuación:

Índice de cobertura de la demanda potencial de plazas en escuelas infantiles

	Población	Población 0-3	Cobertura centros públicos	Cobertura centros privados	Cobertura total
Pamplona	198.833	5.127	27,44%	30,10%	57,54%
Comarca de Pamplona	134.214	4.740	38,82%	33,76%	72,58%
Pirineo	14.967	334	53,29%	5,99%	59,28%
Zona Estella	37.804	865	30,29%	30,06%	60,35%
Zona Tafalla	32.891	783	42,27%	5,62%	47,89%
Barranca-Bidasoa	56.782	1.506	28,82%	12,68%	41,50%
Ribera Alta	59.169	1.428	52,03%	1,89%	53,92%
Ribera Baja	88.090	2.313	46,09%	3,67%	49,76%
NAVARRA	630.578	17.096	36,22%	22,13%	58,35%

Según estudios de un centro universitario que asume el Departamento, la demanda real puede situarse alrededor de un 65 % de los menores de tres años. De acuerdo con esta estimación, la situación sería:





Índice de cobertura de la demanda estimada de plazas (65%) en escuelas infantiles

	Población 0-3	Demanda estimada	Cobertura centros públicos	Cobertura centros privados *	Cobertura total
Pamplona	5.127	3.333	42,22%	46,31%	88,53%
Comarca de Pamplona	4.740	3.081	59,72%	51,94%	111,66%
Pirineo	334	217	81,98%	9,22%	91,20%
Zona Estella	865	562	46,60%	46,26%	92,86%
Zona Tafalla	783	509	65,03%	8,64%	73,67%
Barranca-Bidasoa	1.506	979	44,34%	19,51%	63,85%
Ribera Alta	1.428	928	80,05%	2,91%	82,96%
Ribera Baja	2.313	1.503	70,91%	5,65%	76,56%
NAVARRA	17.096	11.112	55,72%	34,05%	89,77%

* No hay garantía de que el Departamento tenga conocimiento de la existencia de todos los centros privados existentes.

Como se desprende de estos cuadros hay diferencias significativas en la tasa de cobertura entre las diferentes zonas que oscilan entre el 64 y 111 %. Y un peso muy diferente de los centros privados según zonas, desde un 3% a un 52% con una considerable importancia en Pamplona y comarca y zona de Estella.

Asimismo los centros públicos presentan tasas de cobertura dispares que oscilan desde el 44 % en la zona Barranca-Bidasoa hasta más del 80% en el Pirineo y Ribera Alta.

V.6.2. Gastos y financiación de los diferentes centros.

Hemos realizado un estudio con los datos de las escuelas de nueve ayuntamientos y los de las que dependen del Departamento de Asuntos Sociales

Para analizar los datos debe tenerse presente que:

- Hemos estimado, en los casos posibles, los datos del curso 2009-2010 a partir de los presupuestos de los ejercicios 2009 y 2010.
- Las unidades homogéneas se calculan considerando las de media jornada como la mitad de una unidad.
- En el número de alumnos se incluyen todos sin diferenciar jornadas.
- Los gastos de gestión (personal, funcionamiento y las inversiones de reposición) de los centros municipales se han obtenido de las certificaciones presentadas al Departamento de Educación por los ayuntamientos, y no se han considerado los derivados de necesidades educativas especiales, que abona el Gobierno de Navarra, ni los de comedor, ya que es un servicio que no todos los alumnos utilizan.





- En la financiación de las escuelas gestionadas por el Departamento de Asuntos Sociales no es posible diferenciar los ingresos por centros y en los gastos se incluyen los de necesidades educativas especiales y los de comedor, ya que, en general, este servicio se presta con personal propio.

En el cuadro adjunto puede verse un resumen de los datos obtenidos:





INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE EL PRIMER CICLO EDUCACIÓN INFANTIL (0-3 AÑOS) EN NAVARRA

CURSO 2009-2010

Localidad	Gestión	Unidades	Unidades homogéneas	Nº niños matriculados curso 2009/2010	Gasto gestión	Tarifas familias (gestión)	Subvención Gobierno de Navarra	Aportación ayuntamiento	Gasto gestión por unidad	Gasto gestión por niño
Centros municipales										
Andosilla	Indirecta	3	3	36	138.481	23,81%	47,42%	28,77%	46.160	3.847
Cascante	Indirecta	4	4	47	169.222	41,30%	30,52%	28,18%	42.305	3.600
Viana	Indirecta	4	3	47	167.224	28,71%	37,86%	33,44%	55.741	3.558
Pamplona	**	100	94	1.024	6.013.729	19,15%	20,98%	59,87%	63.976	5.873
Aranguren	Indirecta	15	12,5	170	574.165	41,12%	23,97%	34,90%	45.933	3.377
Berriozar	Directa	15	12,5	172	711.768	23,42%	31,44%	45,14%	56.941	4.138
Cintruenigo	Indirecta	12	12	132	425.040	35,45%	36,21%	28,34%	35.420	3.220
Subtotal/Medio		153	141	1.628	8.199.629				58.153	5.037
Centros transferidos										
San Adrian	Directa	5	5	54	360.928	17,57%	86,26%	-3,84%	72.186	6.684
Villava	Directa	12	12	125	1.054.247	13,74%	50,61%	35,65%	87.854	8.434
Subtotal/Medio		17	17	179	1.415.176				83.246	7.906
Centros Asuntos Sociales										
					Gasto					
E.I. EGUNSENTI	Dpto. Asuntos Sociales	8	8	83	558.045	(*)			69.756	6.723
E.I. IZARRA	Dpto. Asuntos Sociales	6	6	54	610.745	(*)			101.791	11.310
E.I. LOS ANGELES	Dpto. Asuntos Sociales	6	6	58	465.280	(*)			77.547	8.022
E.I. NINIA ETXEA	Dpto. Asuntos Sociales	8	8	80	613.227	(*)			76.653	7.665
E.I. NIÑO JESUS	Dpto. Asuntos Sociales	8	7,5	82	605.846	(*)			80.779	7.388
E.I. RONCESVALLES	Dpto. Asuntos Sociales	5	5	49	411.244	(*)			82.249	8.393
E.I. SAN JORGE	Dpto. Asuntos Sociales	7	7	76	571.957	(*)			81.708	7.526
E.I. SANTA TERESA	Dpto. Asuntos Sociales	6	6	59	519.915	(*)			86.653	8.812
Subtotal/Medio		54	53,5	541	4.356.258				81.425	8.052
Total		224	211,5	2.348						

(*) En el ejercicio 2010 se han contabilizado ingresos por estancias en Escuelas Infantiles de Asuntos sociales por un importe de 1.070.751,51 €.

(**) De gestión directa: 72, a jornada completa y 4 a media jornada. De gestión indirecta: 16 a jornada completa y 8 a media jornada.





Para valorar los datos que se derivan del cuadro debe tenerse presente el diferente origen de las escuelas y los diferentes sistemas de financiación con que cuentan y que, ante la ausencia de un sistema de costes, presentamos los gastos presupuestarios.

De los datos se desprende:

- Los centros de titularidad municipal financiados mediante convenio presentan un gasto de gestión por aula medio de 58.153 euros, oscilando entre 35.420 y 63.976 euros. Y por alumno de 5.037 euros, oscilando entre 3.220 y 5.873 euros.
- Los centros de titularidad municipal, que fueron transferidos y su financiación viene regulada en los decretos forales de transferencia, presentan un gasto medio por unidad de 83.246 euros y por alumno de 7.906 euros.
- Los centros dependientes del Departamento de Asuntos Sociales, que incluyen además de los gastos de gestión los de alumnos con necesidades educativas especiales y los de comedor, presentan un gasto total medio por aula de 81.425 euros, oscilando entre 69.756 y 101.791 euros. Y por alumno de 8.052 euros, oscilando entre 6.723 y 11.310 euros.
- La variación en los porcentajes de la financiación aportada por familias, gobierno y ayuntamientos. No obstante, hay que señalar que esta variación tiene su origen en que las tasas que abonan las familias dependen de su renta y en la normativa sobre financiación de los diferentes centros según su origen.

Las diferencias en los gastos tienen su origen en los siguientes motivos:

- a) Los modelos de financiación aplicados
- b) Los modelos de gestión utilizados: los de gestión directa son más caros que los de indirecta debido, fundamentalmente, a los mayores costes de personal.
- c) El número de unidades por centro, ya que los gastos comunes son independientes de este factor.
- d) Los tramos de edad de los alumnos del centros, ya que la ratio es diferente.

Informe que se emite a propuesta del auditor Jesús Muruzabal Lerga, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, 30 de junio de 2011

El presidente, Helio Robleda Cabezas





Anexo I: Subvenciones por obras

Ayuntamiento	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total general
ALLO	53.670,62						53.670,62
ALSASUA-*					203.065,12		203.065,12
ANDOSILLA			162.496,42	324.992,84	162.496,42		649.985,68
AOIZ				20.703,57			20.703,57
ARANGUREN	123.057,23	369.171,68					492.228,91
ARBIZU						77.335,12	77.335,12
ARGUEDAS			239.621,23				239.621,23
ARTAJONA		283.163,39					283.163,39
AZAGRA					975.000,00		975.000,00
BARAÑAIN		319.948,80					319.948,80
BAZTAN			324.992,84	324.992,84			649.985,68
BERRIOPLANO		656.305,22					656.305,22
BETELU					85.938,22		85.938,22
BUÑUEL				4.570,37			4.570,37
BURLADA			110.145,00	165.217,37	550.724,55	275.362,28	1.101.449,20
CABANILLAS	35.452,20	106.356,60					141.808,80
CADREITA						190.194,00	190.194,00
CAPARROSO		232.133,42					232.133,42
CASCANTE					300.000,00	750.000,00	1.050.000,00
CASTEJON	36.063,31		812.260,49				848.323,80
CINTRUENIGO			152.565,87				152.565,87
CORTES				31.032,38			31.032,38
ERRO	18.907,84						18.907,84
ESTERIBAR		84.654,69					84.654,69
EZCAROZ					91.268,59	230.588,35	321.856,94
FONTELLAS	37.636,46	112.909,38					150.545,84
FUNES			75.918,73				75.918,73
FUSTIÑANA		37.303,18		162.496,42	487.489,27		687.288,87
GARINOAIN			68.619,21				68.619,21
HUARTE	123.057,23	369.171,68					492.228,91
IZA				162.496,42	487.489,27		649.985,69
CENDEA DE CIZUR			162.496,42	487.489,26			649.985,68
LARRAGA		24.182,65					24.182,65
LECUMBERRI	82.038,15	246.114,46		302.319,20	82.580,97		713.052,78
LERIN						11.543,37	11.543,37
LOS ARCOS				228.163,32			228.163,32
MARCILLA						600.000,00	600.000,00
MENDAVIA					975.000,00		975.000,00
MENDIGORRIA				115.318,24	345.954,71		461.272,95
MILAGRO			203.065,12	609.195,37			812.260,49
MURCHANTE		492.228,91					492.228,91
NOAIN			324.992,84	324.992,84			649.985,68
OLZA	90.646,04	246.114,46					336.760,50
OTEIZA				91.812,92	275.438,75		367.251,67
PAMPLONA	274.410,58		1.028.089,47				1.302.500,05
PERALTA				79.416,18			79.416,18
PTE. LA REINA	51.568,35				718.211,66	94.049,37	863.829,38
RIBAFORADA	61.528,61			50.385,17			111.913,78
SAN ADRIAN						114.086,63	114.086,63
SANTESTEBAN				174.415,28			174.415,28
SESMA	12.307,92						12.307,92
TUDELA		820.381,25	120.382,41	386.323,63			1.327.087,29
ULZAMA				74.044,88			74.044,88
VALTIERRA						199.999,99	199.999,99
VIANA				609.195,37	700.000,00		1.309.195,37
VILLAFRANCA	13.165,25			152.565,87			165.731,12
JUNT.GRAL.RONCA	2.169,85						2.169,85
Total general	1.015.679,64	4.400.139,77	3.785.646,05	4.882.139,74	6.440.657,53	2.543.159,11	23.067.421,84

* No realizó la obra y no percibió la subvención.



**Anexo 2.1: Subvenciones de funcionamiento**

Ayuntamiento	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total general
ABLITAS	65.016,79	56.458,84	49.717,60	55.054,68	82.290,29	61.867,83	370.406,03
ALLO	54.877,06	76.958,75	78.765,89	53.614,55	50.473,44	51.229,29	365.918,98
ALSASUA-A	71.898,92	64.854,51	68.745,87	57.203,72	72.110,89	55.999,86	390.813,77
ANDOSILLA					15.535,61	88.387,29	103.922,90
ANSOAIN	176.878,09	162.906,61	153.412,34	98.953,93	169.598,93	154.533,97	916.283,87
AOIZ	83.827,33	67.210,44	69.536,15	52.334,34	79.727,61	93.354,29	445.990,16
ARANGUREN	171.576,87	155.739,98	123.865,42	119.611,91	157.814,63	176.014,70	904.623,51
ARGUEDAS					60.777,08	54.877,00	115.654,08
ARTAJONA		8.399,80	60.366,59	85.092,26	99.693,26	75.889,35	329.441,26
AZAGRA	68.887,45	66.887,80	66.888,03	40.804,96	58.852,66	55.945,64	358.266,54
BARAÑAIN	465.354,38	239.919,95	233.813,72	270.047,91	340.770,21	327.289,18	1.877.195,35
BAZTAN	111.365,74	61.573,80	69.572,58	54.985,97	118.431,52	113.753,78	529.683,39
BERA	80.280,78	74.328,51	70.817,97	51.378,86	91.147,88	78.318,04	446.272,04
BERRIOPLANO		48.495,80	152.685,32	118.431,50	171.737,98	144.143,28	635.493,88
BERRIOZAR	279.963,58	225.141,89	257.366,27	195.685,76	282.705,44	282.305,04	1.523.167,98
BETELU	50.181,60	48.232,28	47.950,85	35.387,89	55.496,95	68.637,94	305.887,51
BUÑUEL	64.666,65	69.071,90	67.255,19	46.815,75	67.710,46	61.100,44	376.620,39
BURLADA						31.561,25	31.561,25
CABANILLAS	41.352,73	65.851,32	65.485,01	69.754,71	75.540,90	63.548,61	381.533,28
CAPARROSO		24.528,78	77.103,80	60.412,84	88.784,08	86.640,56	337.470,06
CARCASTILLO	83.224,56	77.005,19	68.434,68	56.238,04	72.609,52	60.911,95	418.423,94
CASCANTE	61.916,08	87.701,89	52.943,46	60.185,22	59.902,73	63.836,65	386.486,03
CASTEJON	86.895,33	83.841,30	77.261,48	57.382,73	88.411,10	96.118,31	489.910,25
CINTRUENIGO	161.421,01	125.260,38	182.900,30	153.435,74	179.184,85	177.112,87	979.315,15
CORTES	69.138,33	69.357,77	67.171,49	51.083,76	73.527,52	75.092,68	405.371,55
ESTELLA-LIZARRA	122.614,85	121.166,78	128.620,52	122.592,03	144.422,83	125.315,16	764.732,17
ESTERIBAR		18.139,72	39.507,20	30.504,40	45.643,03	46.547,93	180.342,28
FONTELLAS	61.291,02	48.672,34	41.383,32	26.511,76	33.986,24	36.360,47	248.205,15
FUNES	77.606,58	68.200,43	56.267,28	48.673,05	91.834,82	78.605,45	421.187,61
FUSTIÑANA		15.682,76	41.227,57	33.998,49	47.178,34	56.077,79	194.164,95
GARINOAIN			39.671,41	32.250,40	47.985,30	42.775,20	162.682,31
HUARTE	169.367,86	182.106,93	136.739,59	117.050,73	152.235,11	155.067,87	912.568,09
IZA						52.771,73	52.771,73
CENDEA DE CIZUR					100.959,53	72.042,39	173.001,92
LARRAGA	43.394,71	45.411,90	37.320,85	29.684,36	46.795,66	54.553,85	257.161,33
LEKUNBERRI	33.946,47	88.855,80	75.352,71	58.774,87	115.946,35	84.875,14	457.751,34
LERIN					10.064,09	49.723,94	59.788,03
LODOSA	73.994,42	71.037,99	77.836,58	69.350,00	107.630,84	110.940,16	510.789,99
LOS ARCOS					27.000,62	47.686,80	74.687,42
LUMBIER	51.364,14	56.367,49	62.881,66	41.442,04	51.964,94	45.202,86	309.223,13
MENDAVIA						13.700,60	13.700,60
MENDIGORRI					10.885,50	42.527,79	53.413,29
MILAGRO				21.063,67	137.403,13	130.261,09	288.727,89
MURCHANTE		9.940,91	76.233,20	61.407,07	95.782,16	81.420,67	324.784,01
NOAIN				13.289,37	88.366,15	99.122,24	200.777,76
OLZA	72.061,00	85.753,69	87.604,77	61.777,54	108.174,43	89.151,97	504.523,40
ORKOEN	110.251,77	96.606,92	92.988,90	82.993,72	125.855,60	108.303,15	617.000,06
OTEIZA					8.773,51	44.452,99	53.226,50
PAMPLONA-IRUÑA	1.538.827,66	1.449.585,90	1.483.917,07	1.173.866,80	1.686.176,50	1.625.981,14	8.958.355,07





Ayuntamiento	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total general
PERALTA	107.490,76	92.858,37	89.890,78	69.941,89	96.372,73	95.726,55	552.281,08
PUENTE LA REINA-GARES	65.675,12	66.296,19	61.697,78	44.994,96	72.485,34	82.678,76	393.828,15
RIBAFORADA	85.518,95	104.337,29	95.681,55	74.078,43	77.140,34	72.023,56	508.780,12
RONCAL	24.951,00	15.900,05					40.851,05
SAN ADRIAN	431.748,92	306.472,44	283.376,25	250.520,87	309.169,39	302.785,76	1.884.073,63
SANGUESA	102.126,36	91.909,08	78.601,65	59.055,69	76.409,51	71.253,98	479.356,27
DONEZTEBE					47.409,03	54.801,65	102.210,68
SARTAGUDA	36.562,93	38.301,64	44.926,93	43.092,30	46.031,73	55.829,31	264.744,84
SESMA	23.390,64	23.862,84	23.587,36	19.016,94	26.769,12	22.885,25	139.512,15
TAFALLA	206.472,38	177.585,42	146.572,28	153.274,85	173.766,33	159.228,15	1.016.899,41
TUDELA	640.079,60	543.698,63	556.377,72	420.522,22	822.593,11	729.621,92	3.712.893,20
ULTZAMA	89.597,20	73.864,38	80.986,05	55.199,46	78.802,90	65.793,12	444.243,11
VALTIERRA	49.498,28	55.515,54	53.347,57	48.546,99	61.351,34	45.605,78	313.865,50
VIANA	84.264,10	77.337,55	78.097,31	62.574,17	84.495,78	59.876,34	446.645,25
VILLAFRANCA	101.748,57	100.774,04	96.162,30	74.760,64	126.311,54	90.269,72	590.026,81
VILLAVA	497.804,36	477.398,92	476.142,64	355.079,80	591.995,53	565.242,61	2.963.663,86
ZIZUR MAYOR-ZIZUR NAGUSIA	126.843,20	133.267,22	141.500,65	102.763,98	142.327,02	127.227,05	773.929,12
VALLE DE EGÜÉS	125.352,50	110.652,24	118.146,36	90.643,17	110.192,12	131.225,82	686.212,21
JUNTA GRAL. RONCAL		12.042,75	28.125,53	15.341,56	26.605,40	30.676,38	112.791,62
LEITZA	55.618,32	53.472,06	46.370,51	39.740,84	45.293,95	20.438,17	260.933,85
MANCOM. AUÑAMENDI	31.423,62	44.469,40	45.794,87	37.781,38	55.086,00	46.134,84	260.690,11
Total general	7.489.610,57	6.917.273,10	7.184.998,73	5.886.057,47	8.968.508,43	8.721.262,90	45.167.711,20





Anexo 2.2. Subvenciones de equipamiento

Ayuntamiento	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total general
ABLITAS	2.228,29	1.686,09	1.484,70	1.721,27	2.166,72	1.529,37	10.816,44
ALLO	20.675,73	20.081,16	2.385,44	1.497,49	1.357,32	1.096,82	47.093,96
ALSASUA-A	2.667,55	2.508,82	2.509,18	2.115,20	2.556,80	1.082,31	13.439,86
ANDOSILLA					73.466,74	1.481,20	74.947,94
ANSOAIN	6.316,02	5.295,52	5.463,68	3.914,59	10.122,96	3.712,08	34.824,85
AOIZ	1.451,66	96.914,94	12.196,30	1.939,67	2.553,51	1.881,75	116.937,83
ARANGUREN	103.930,22	6.661,48	3.904,65	4.769,54	5.237,23	4.388,17	128.891,29
ARGUEDAS					64.870,93	1.348,16	66.219,09
ARTAJONA		294,59	81.345,54	2.946,15	2.608,90	1.999,60	89.194,78
AZAGRA	3.049,46	2.812,65	2.449,53	1.443,17	2.181,13	110.883,78	122.819,72
BARAÑAIN	13.157,50	11.069,84	10.589,24	129.096,48	24.222,47	11.324,82	199.460,35
BAZTAN	4.524,84	2.480,23	2.652,42	109.742,11	4.411,38	3.356,21	127.167,19
BERA	4.889,08	2.977,59	2.943,15	2.128,80	2.568,75	2.062,48	17.569,85
BERRIOPLANO		1.756,28	162.275,78	3.593,20	4.488,48	3.078,54	175.192,28
BERRIOZAR	6.208,51	8.677,36	10.136,36	8.189,88	10.316,66	7.616,66	51.145,43
BETELU	3.840,92	1.721,69	1.627,07	1.203,39	7.417,01	1.836,65	17.646,73
BUÑUEL	2.858,37	2.285,22	2.099,46	1.566,24	2.221,97	1.660,28	12.691,54
BURLADA						173.175,86	173.175,86
CABANILLAS	6.580,36	2.656,58	2.415,18	1.625,38	1.547,33	1.220,71	16.045,54
CAPARROSO		899,77	81.561,00	2.098,12	2.562,96	1.706,21	88.828,06
CARCASTILLO	3.262,15	2.761,48	2.236,91	1.809,86	2.153,38	1.546,35	13.770,13
CASCANTE	1.059,89	3.077,25	1.762,57	2.196,45	2.048,37	1.392,92	11.537,45
CASTEJON	4.456,61	3.160,40	2.790,75	109.955,79	3.423,44	2.146,97	125.933,96
CINTRUENIGO	10.276,45	4.926,28	35.083,66	5.503,62	4.995,33	4.829,95	65.615,29
CORTES	3.929,51	1.879,26	2.189,12	1.696,29	2.243,33	1.663,27	13.600,78
ESTELLA-LIZARRA	45.101,57	33.781,75	5.188,94	3.863,44	4.043,00	2.388,01	94.366,71
ESTERIBAR		604,76	35.530,44	1.004,51	1.371,13	1.403,81	39.914,65
FONTELLAS	6.963,72	5.227,60	1.114,56	875,54	1.069,09	927,91	16.178,42
FUNES	5.185,21	2.199,05	2.021,20	20.994,70	3.121,26	1.926,61	35.448,03
FUSTIÑANA		541,72	21.300,40	931,57	65.487,21	1.286,81	89.547,71
GARINOAIN			42.816,99	976,03	1.335,91	973,11	46.102,04
HUARTE	120.935,64	6.872,07	5.478,50	5.226,13	4.864,84	61.477,21	204.854,39
IZA						84.834,24	84.834,24
CENDEA DE CIZUR					105.457,38	1.480,61	106.937,99
LARRAGA	2.543,24	2.225,81	1.678,05	1.033,60	1.479,34	1.236,08	10.196,12
LEKUNBERRI	1.602,61	59.894,24	13.340,65	2.159,70	14.280,01	2.810,63	94.087,84
LERIN					50.962,00	1.262,35	52.224,35
LODOSA	3.927,08	2.537,54	2.452,30	2.494,46	3.034,04	2.466,14	16.911,56
LOS ARCOS					59.988,30	1.123,41	61.111,71
LUMBIER	2.211,09	1.655,89	1.559,35	1.175,54	1.457,51	992,69	9.052,07
MENDAVIA						98.153,62	98.153,62
MENDIGORRIA					50.954,58	980,04	51.934,62
MILAGRO				134.621,96	3.560,10	2.810,26	140.992,32
MURCHANTE		404,65	101.501,18	2.949,59	3.799,40	2.141,60	110.796,42





Ayuntamiento	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total general
NOAIN				108.212,47	2.878,77	2.050,43	113.141,67
OLZA	1.630,06	59.310,32	18.252,99	4.562,80	3.115,55	1.935,34	88.807,06
ORKOIEN	7.923,00	3.720,00	3.276,05	2.892,51	4.874,47	2.592,29	25.278,32
OTEIZA					40.137,08	725,06	40.862,14
PAMPLONA-IRUÑA	232.434,08	54.505,37	174.306,52	137.331,59	40.662,09	137.053,59	776.293,24
PERALTA	8.918,95	4.143,26	3.775,87	3.105,88	14.970,56	3.691,39	38.605,91
PUENTE LA REINA-GARES	2.042,71	2.122,50	1.816,56	1.606,06	2.179,19	124.294,58	134.061,60
RIBAFORADA	25.171,78	26.499,96	3.156,74	3.113,95	2.854,47	1.939,49	62.736,39
RONCAL	1.002,51	578,95					1.581,46
SAN ADRIAN		6.456,92	5.431,37	5.693,25	5.686,99	5.518,90	28.787,43
SANGUESA	8.340,97	4.141,28	3.313,37	2.538,64	3.080,18	2.178,95	23.593,39
DONEZTEBE					64.118,12	1.502,75	65.620,87
SARTAGUDA	1.049,97	842,38	1.139,16	1.297,37	946,46	1.404,13	6.679,47
SESMA	723,36	738,43	672,84	514,97	873,96	541,09	4.064,65
TAFALLA	40.926,20	35.382,17	5.251,13	5.682,42	6.567,05	3.528,75	97.337,72
TUDELA	72.573,04	57.013,20	144.740,10	146.670,60	8.919,17	5.447,98	435.364,09
ULTZAMA	2.645,78	2.102,54	1.760,15	1.769,14	9.045,66	1.906,25	19.229,52
VALTIERRA	4.914,23	2.085,24	1.906,07	1.843,92	2.150,95	1.288,01	14.188,42
VIANA	3.965,20	2.439,43	1.869,81	2.209,69	112.005,42	1.870,63	124.360,18
VILLAFRANCA	3.278,20	2.621,76	2.526,52	21.919,72	23.226,90	2.504,92	56.078,02
VILLAVA	9.109,54	11.002,78	11.154,30	7.669,54	9.266,31	6.969,52	55.171,99
ZIZUR MAYOR-ZIZUR NAGUSIA	9.088,98	3.902,97	4.776,44	5.258,54	3.275,93	2.094,17	28.397,03
VALLE DE EGÜÉS	52.152,72	42.289,20	4.263,50	3.437,46	2.986,38	2.065,56	107.194,82
JUNT GRAL RONCAL		271,56	755,88	7.677,81	728,02	622,99	10.056,26
LEITZA	7.385,45	2.249,79	3.835,39	1.547,58	1.684,71	707,47	17.410,39
MANCOM. AUÑAMENDI	20.203,44	12.674,42	1.455,81	1.116,08	1.593,45	1.064,64	38.107,84
Total general	909.313,45	639.623,99	1.065.520,82	1.056.731,45	985.836,04	934.195,14	5.591.220,89

