



BOLETIN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE CANARIAS

III LEGISLATURA

Año II

5 de Octubre de 1992

Núm. 97

INDICE

INFORMES DE LA AUDIENCIA DE CUENTAS DE CANARIAS	Pág.
EN TRAMITE	
IAC/CG-1 (IIIL)	
INFORME DE FISCALIZACION DE LA CUENTA GENERAL DE LA ADMINISTRACION DE LA COMUNIDAD AUTONOMA CANARIA DEL EJERCICIO DE 1990.	793

INFORMES DE LA AUDIENCIA DE CUENTAS DE CANARIAS	GENERAL DE LA ADMINISTRACION DE LA COMUNIDAD AUTONOMA CANARIA DEL EJERCICIO DE 1990.
EN TRAMITE	

IAC/CG-1 (IIIL)

PRESIDENCIA

INFORME DE FISCALIZACION DE LA CUENTA

La Mesa del Parlamento, en reunión celebrada el

día 8 de julio de 1992, adoptó el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia:

INFORMES DE LA AUDIENCIA DE CUENTAS DE CANARIAS:

Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Administración de la Comunidad Autónoma Canaria del Ejercicio 1990.

Acuerdo:

En conformidad con lo previsto en el artículo 19 de la Ley 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias, y según lo dispuesto en el artículo 1.1 de la Resolución de la Presidencia, de 28 de febrero de 1991, por la que se dictan normas de procedimiento en relación con los Informes de la Audiencia de Cuentas de Canarias en ejercicio de la actividad fiscalizadora, se acuerda remitir el Informe de referencia a la Comisión de Presupuestos y Hacienda y ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

De este acuerdo se dará traslado a la Audiencia de Cuentas.

En ejecución de dicho acuerdo, y en conformidad con lo previsto en el artículo 97. del Reglamento del Parlamento de Canarias, dispongo su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

En la Sede del Parlamento, a 23 de septiembre de 1992.- EL PRESIDENTE, Victoriano Ríos Pérez.

INFORME DE FISCALIZACION DE LA CUENTA GENERAL DE LA ADMINISTRACION DE LA COMUNIDAD AUTONOMA CANARIA DEL EJERCICIO 1990.

TOMO I: AUDITORIA.

CAPITULO I: INTRODUCCION GENERAL.

- 1.- Justificación.
- 2.- Contenido de la Cuenta General.
- 3.- Antecedentes.
- 4.- Organización Administrativa y Sistema Contable.

CAPITULO II: OBJETIVOS Y ALCANCE.

- 1.- Introducción.
- 2.- Principios Generalmente Aplicables a la Gestión y Control de los Recursos Públicos.
- 3.- Información Económico-Financiera.
- 4.- Información Recibida.

5.- Comentarios y Conclusiones.

CAPITULO III: RECOMENDACIONES GENERALES.

- 1.- Dictamen-Opinión.
- 2.- Recomendaciones.

CAPITULO IV: PRESUPUESTO DE GASTO.

- 1.- Personal.
- 2.- Gastos de Bienes Corrientes y Servicios.
 - 2.1.- Consejería de Sanidad.
 - 2.2.- Centros Sociales.
 - 2.3.- Consejería de Industria y Energía.
 - 2.4.- Pagas a Justificar.
 - 2.5.- Indemnización por Razón del Servicio.
- 3.- Gastos Financieros.
 - 4.- Transferencias Corrientes.
 - 4.1.- Consejería de Sanidad, Trabajo y Servicios Sociales.
 - 4.2.- Consejería de Industria y Energía.
 - 5.- Inversiones Reales.
 - 5.1.- Consejería de Industria y Energía.
 - 5.2.- Consejería de Sanidad, Trabajo y Servicios Sociales.
 - 6.- Transferencias de Capital.
 - 7.- Pasivos Financieros.

CAPITULO V: PRESUPUESTO DE INGRESO.

- 1.- Impuestos Indirectos.
- 2.- Tasas y Otros Ingresos.
 - 2.1.- Consejería de Industria y Energía.
 - 2.2.- Consejería de Sanidad, Trabajo y Servicios Sociales.
- 3.- Ingresos Patrimoniales.

CAPITULO VI: MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS.

- 1.- Consejería de Hacienda.
- 2.- Consejería de Industria y Energía.

CAPITULO VII: GASTOS PLURIANUALES.

CAPITULO VIII: AVALES.

CAPITULO IX: OPERACIONES EXTRAPRESUPUESTARIAS.

- 1.- Partidas Pendientes de Aplicación.
- 2.- Valores en Depósito.
- 3.- Acreedores no presupuestarios.

CAPITULO X: DEUDORES.

CAPITULO XI: PATRIMONIO.

- 1.- Bienes Muebles e Inmuebles.
- 2.- Vehículos.
- 3.- Cuotas, Partes Alícuotas o Títulos Representativas de Capital.

CAPITULO XII: RECAUDACION.

CAPITULO XIII: CONVALIDACIONES DEL CONSEJO DE GOBIERNO.

CAPITULO I: INTRODUCCION GENERAL

1.- JUSTIFICACION.

En cumplimiento del artículo 5.1.a) de la Ley 4/89, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias y acuerdo del Pleno de la Audiencia del 16 de enero de 1991, se ha llevado a cabo por parte de esta Institución el examen y censura de la CUENTA GENERAL DE LA ADMINISTRACION DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CANARIAS correspondiente al ejercicio presupuestario 1990.

2.- CONTENIDO DE LA CUENTA GENERAL.

En virtud del artículo 95 de la ley 7/1984 de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria (en adelante L.H.P.C), la Cuenta General de la Comunidad Autónoma incluye:

- a) Cuenta General de la Administración de la Comunidad Autónoma.
- b) Cuentas de los Organismos Autónomos administrativos.
- c) Cuentas de los Organismos Autónomos industriales, comerciales, financieros y análogos.
- d) Cuentas de las Sociedades y demás Entes que conforman el Sector Público Autonómico.

El apartado 1 de dicho artículo establece que la Cuenta General de la Comunidad Autónoma Canaria comprenderá todas las operaciones presupuestarias, patrimoniales y de tesorería realizadas durante el ejercicio, y constará, además, de la documentación detallada anteriormente.

El presente informe se refiere exclusivamente al primer apartado, por lo que se presenta bajo el nombre de: Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Administración de la Comunidad Autónoma Canaria del ejercicio 1990.

3.- ANTECEDENTES.

La Comunidad Autónoma Canaria tiene sus antecedentes más recientes de la Junta de Canarias, institución preautonómica creada en 1978, y se configura definitivamente a partir del Estatuto de Autonomía de 10 de agosto de 1982.

La primera Ley de Presupuestos de la Comunidad viene referida al año 1983, y aprobada en octubre de ese mismo año, por lo tanto 1990 es el 8º año de gestión de la Institución Autónoma.

4.- ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y SISTEMA CONTABLE.

El control interno de todos los recursos económicos de la Comunidad Autónoma y la gestión de los recursos financieros, así como la organización, dirección y control de la contabilidad e información económico-financiera, es responsabilidad de la Consejería de Hacienda (art. 89 de la L.H.P.C). Estas funciones son desarrolladas fundamentalmente por la Intervención General (arts. 90 y 91).

La organización contable de la Comunidad Autónoma de Canarias se establece mediante el Decreto 40/87 de 7 de abril, en el cual se definen las actividades y funciones de cada órgano que intervienen en ella. En la Disposición Final Segunda de dicho Decreto, se autorizaba a la Consejería de Hacienda, para que mediante Orden, estableciera a su vez, la estructura del sistema de información contable, por lo que el 25 de diciembre de 1987 se publica en el B.O.C. nº 50 de la Orden de 17 de diciembre, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad Presupuestaria del Gasto Público de la Comunidad Autónoma Canaria.

En dicha Orden, en su Título III, se desarrollan las operaciones contables (en lo que respecta a la apertura de la contabilidad, del presupuesto corriente, de ejercicios cerrados, posteriores, así como las de anticipos de Tesorería) en las que se distinguen distintas fases con los correspondientes documentos contables: I (crédito Inicial), RC (Retención de Crédito), MC (Modificación de Crédito), A (Autorización del Gasto), D (Compromiso de Gasto), O (Reconocimiento de Obligaciones), K (Propuesta de Pago). También se contemplan documentos contables que combinan distintas fases: AD (Autorización y Compromiso de Gastos), OK (Reconocimiento de la Obligación y Propuesta de Pago), ADOK (Autorización-Compromiso de Gasto-Reconocimiento de la Obligación y Propuesta de Pago). Los registros contables de las distintas operaciones, y para cada una de las fases, se realizan por medios informáticos.

En la Intervención General de la Comunidad Autónoma Canaria, como centro directivo de la contabilidad pública, se recogen los siguientes registros: (Señalado en la Regla 34 de la Orden de 17 de diciembre).

- Diario de operaciones presupuestarias.
- Diario de operaciones por secciones.
- Mayores de conceptos presupuestarios.
- Diario de pagos realizados.
- Mayor auxiliar de pagos presupuestarios.

Toda esta información se encuentra en el sistema informático de la Comunidad Autónoma, si bien la Intervención General sólo ha emitido los Diarios, ya que los Mayores se encuentran solamente en soporte magnético debido a la ingente cantidad de papel que representaría; si bien se han facilitado Mayores de aplicaciones concretas cuando ha sido necesario.

CAPITULO II: OBJETIVOS Y ALCANCE

1.- INTRODUCCION.

Objetivos y alcance del trabajo.

El objetivo y alcance del examen y censura anual vienen fijados en el artículo 18 de la Ley 4/89 de la Audiencia de Cuentas de Canarias; donde se establece:

a) La observancia de la legalidad reguladora de la actividad económico-financiera del sector público y de los principios contables aplicables.

b) El grado de cumplimiento de los objetivos previstos y si la gestión económico-financiera se ha ajustado a los principios de economía y eficacia.

c) La existencia, en su caso, de infracciones, abusos o prácticas irregulares.

d) Las medidas que, en su caso, se proponen para la mejora de la gestión económica y financiera de las entidades fiscalizadas.

Complementariamente al objetivo básico señalado anteriormente, también se ha pretendido con el trabajo realizado, detectar situaciones, en las que fuera oportuno proponer medidas, para la mejor gestión económico administrativa del sector público canario, así como establecer aquellas más idóneas para lograr un control más eficaz del mismo, de acuerdo con el contenido del artículo 5 de la Ley de la Audiencia de Cuentas.

Metodología y trabajo realizado.

El presente informe ha sido elaborado por el Departamento de Comunidad Autónoma y Empresas Públicas de esta Audiencia. En el mismo caben distinguir dos grandes apartados bien diferenciados, por una parte,

el análisis de la INFORMACION PRESUPUESTARIA obtenida del examen de la Cuenta General de la Administración de la C.A.C. remitida por la Intervención General (que se encuentra en el Tomo II del presente informe), y por otro, el trabajo de AUDITORIA realizado (Tomo I).

En su elaboración se han llevado a la práctica las directrices acordadas con el Tribunal de Cuentas, en reuniones mantenidas con los Organos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, (en adelante O.C.E.), con el objeto de lograr la homogeneidad necesaria en el contenido de los informes a emitir por dichos Organos.

Asimismo, se han tenido en cuenta los principios y normas de auditoría del Sector Público, elaborados por la Comisión constituida por todos los O.C.E.

A su vez el Tomo III (Anexos) se divide en tres grandes apartados: el primero contiene una relación de cuadros obtenidos a partir de la información remitida por la Intervención General de la Comunidad Autónoma Canaria (tanto por operaciones del ejercicio corriente como aquellas originadas en años anteriores). En el segundo se relaciona el conjunto de los gastos convalidados durante 1989 y 1990 por el Consejo de Gobierno. El tercero recoge las alegaciones al presente informe por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma Canaria.

Con este esquema se ha pretendido dotar al informe de la suficiente agilidad, (necesaria en este tipo de informe), de forma que el lector pueda trabajar con un tomo (I y II) y encontrar la información complementaria en los anexos (Tomo III); de este modo se facilita la lectura del mismo.

Es importante señalar que cuando se hace mención a una determinada sección presupuestaria o servicio de la misma, se tiene en cuenta la estructura orgánica existente en la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias al 31 de diciembre de 1990; hecho que es independiente de que las recomendaciones puestas de manifiesto en este informe puedan ser asumidas por otros servicios, en virtud de los cambios producidos en la estructura orgánica durante el ejercicio presupuestario 1991.

2.- PRINCIPIOS GENERALMENTE APLICABLES A LA GESTION Y CONTROL DE LOS RECURSOS PUBLICOS.

Tal como ha sido señalado, el objetivo del presente informe está fundamentalmente dirigido a poner de relieve el nivel de cumplimiento o aplicación de una serie de principios, enumerados por la normativa legal, y

cuya relación explícita, junto con una breve descripción de sus contenidos, se exponen a continuación:

Principio de Legalidad. Dentro del marco de las normas generales: Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978, Ley Orgánica 8/89 de 22 de septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y Estatuto de Autonomía de Canarias de 1982, la gestión de los recursos de la Comunidad Autónoma en el año 1990 estaba sujeta a lo dispuesto en la Ley 7/1984 de la Hacienda Pública de Canarias, de 11 de diciembre (L.H.P.C.) y en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias de 1990 (Ley 14/1989 de 26 de diciembre), además de las diversas ordenes, circulares y normas de procedimiento específicas que le son de aplicación.

De acuerdo con el artículo 3.a) de la L.H.P.C.: "corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias el cumplimiento de las obligaciones económico-financieras de la Comunidad, conforme al ordenamiento jurídico".

Principios contables y de gestión presupuestaria.

Los principios generales aplicables a la gestión presupuestaria vienen recogidos fundamentalmente en la Ley General Presupuestaria, y más específicamente en la L.H.P.C.. Estos principios se exponen a continuación, con referencia a los artículos de dicha Ley:

a) **Unidad y Universalidad:** de acuerdo con el artículo 1 de la L.H.P.C. ésta se constituye por el conjunto de derechos y obligaciones económico-financieros cuya titularidad tenga atribuida. El artículo 30.3 señalar que el Presupuesto será único, e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la Comunidad y Organismos Autónomos de ella dependiente y, en su caso, de las Empresas Públicas.

b) **No afectación:** en virtud del artículo 21, todos los recursos de la Hacienda Regional se destinarán al conjunto de las obligaciones de la Comunidad, salvo que por Ley se destinen a fines específicos.

c) **Especialidad temporal:** el artículo 30.1 establece que el ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural.

d) **Especialización cualitativa y carácter finalista del Presupuesto de Gasto:** el artículo 35 establece que los créditos autorizados en el estado de gastos tienen carácter limitativo, destinándose exclusivamente a las finalidades específicas para las que se autorizan por la Ley de Presupuestos. El artículo 36 contempla algunas excepciones a este principio general.

e) **Especialización cuantitativa o carácter limitati-**

vo del Presupuesto de Gasto: el artículo 35 continúa estableciendo que no se puede adquirir compromisos de gastos en cuantía superior a su importe autorizar.

f) **Carácter provisional del Presupuesto de Ingreso:** declarado en el artículo 30 apartado 4 b).

g) **Unidad de Caja:** este principio, mencionado explícitamente en el artículo 17, y desarrollado en el artículo 69.1, establece que integran la Tesorería de la Comunidad Autónoma todos los recursos financieros, sean dinero, valores, o créditos, tanto por operaciones presupuestarias, como extrapresupuestarias, cuyas disponibilidades están sujetas a intervención y a las normas de contabilidad pública.

h) **Presupuesto Bruto:** según el artículo 30.8, los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas se aplicarán al Presupuesto por su importe íntegro, quedando prohibido atender ninguna obligación mediante minoración de los derechos a liquidar o ya ingresados.

Estos principios contables y de gestión presupuestaria son implantados por el Decreto 40/1987, de 7 de abril, cuyo objeto es la aplicación del Plan General de Contabilidad Pública, así como establecer un sistema contable centralizado con obtención y simplificación de los procedimientos contables administrativos. En 1988 entró en vigor la Orden de 17 de diciembre de 1987 por la que se aprueba la instrucción de Contabilidad Presupuestaria del Gasto Público de la Comunidad Autónoma Canaria (P.I.C.C.A.C.). En base a lo indicado en la citada orden, durante el año 1990 ha continuado llevándose la contabilidad principal por el sistema administrativo-presupuestario de partida simple.

Intervención.

Los artículos 81 y ss. de la L.H.P.C., así como el artículo 16 de la Ley General Presupuestaria, establecen que todos los actos, documentos y expedientes de la Administración de la Comunidad Autónoma de los que deriven derechos y obligaciones de contenido económico, serán remitidos y contabilizados con arreglo a lo dispuesto en la L.G.P. y en sus disposiciones complementarias.

De acuerdo con el artículo 86.2 de la L.H.P.C., el control de eficacia se ejercerá por la Consejería de Hacienda, a través de la Intervención General, conjuntamente con los Centros Gestores o, si se trata de una Empresa Pública, con el Departamento del que dependa.

3.- INFORMACION ECONOMICO-FINANCIERA.

La información económico-financiera que refleja

la Cuenta General de la Comunidad Autónoma Canaria, tal y como se ha comentado anteriormente, está especificada en el artículo 95 de la L.H.P.C., de acuerdo con la cual, la Cuenta General incluye todas las operaciones presupuestarias, patrimoniales y de tesorería llevadas a cabo durante el ejercicio por la Administración de la Comunidad Autónoma.

Además de la liquidación de los presupuestos y los resultados del ejercicio, la Cuenta General reflejará la situación de los anticipos de tesorería, del endeudamiento y de las operaciones extrapresupuestarias.

Mediante la Orden de 17 de diciembre de 1987 (modificada parcialmente por la Orden del 31 de julio de 1990), la Consejería de Hacienda determina la estructura y desarrollo de cada una de las partes de la mencionada cuenta.

4.- INFORMACION RECIBIDA.

La Cuenta General de la Administración de la Comunidad Autónoma Canaria de 1990 tuvo entrada en la Audiencia de Cuentas (20 de mayo) con adelanto al periodo máximo establecido en el artículo 16.1 de la Ley 4/89 (30 de junio). Esto originó que la fiscalización en las diversas Consejerías pudiera adelantarse a las fechas previstas en el programa de trabajo, lo que sin duda ha redundando en el presente Informe.

La información recibida (14 tomos) incluye:

- * Liquidación del Presupuesto.
- * Estado de Ejecución del Presupuesto de Ingresos.
- * Cuenta de Rentas Públicas del Presupuesto de Ingresos:
 - Ejercicio Corriente.
 - Ejercicio Anterior.
 - Ejercicios Anteriores al Anterior.
- * Estado de Ejecución de las operaciones del Tesoro.
- * Avales Concedidos 1990.
- * Cuenta de Deuda Pública 1990.
- * Estado de Ejecución del Presupuesto de Gastos.
 - Ejercicio Corriente.
- * Estado de Ejecución de los créditos incorporados como remanentes.

- * Estado de Ejecución Presupuesto de Gastos.
 - Presupuesto Cerrado. Ejercicio Anterior.
- * Estado de Ejecución Presupuesto de Gastos.
 - Presupuesto Cerrado. Ejercicios Anteriores al Anterior.
 - Estado de Ejecución de los Anticipos de Tesorería.
 - Estado de Compromiso de Gastos con Cargo a Ejercicios Posteriores.
- * Cierre del ejercicio corriente Aplicación/ P.I.L.A.
- * Anexo de Situación de Créditos.
- * Anexo de Modificación de Créditos.

Las cifras que aparecen en este informe se expresan, en su mayoría, en millones de pesetas, por lo que pueden existir ligeras diferencias de redondeo.

CAPITULO III: RECOMENDACIONES GENERALES.

Como consecuencia del examen previo que de la Cuenta General de 1990 ha llevado a cabo esta Audiencia de Cuentas, se describen en la presente apartado las recomendaciones generales obtenidas, las cuáles vienen a dar cumplimiento a los aspectos señalados en el artículo 5.a) de la Ley de la Audiencia de Cuentas de Canarias, relativo a objetivos y alcance, y que establece como funciones de este Organismo de Control Externo:

“Fiscalizar la actividad económico-financiera del sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias, velando por la legalidad, eficacia y economía de cuantos actos den lugar al reconocimiento de derechos u obligaciones de contenido económico, así como de los ingresos y pagos que de ellos se deriven y en general, de la recaudación, inversión y aplicación de los fondos públicos”.

El artículo 6 en sus apartados 2, 3 y 4 del mismo texto legal, define el control de legalidad, eficacia y economía, como sigue:

- a) El control de legalidad irá referido a la adecuación de la actividad de los entes controlados al ordenamiento jurídico vigente.
- b) El control de eficacia tendrá como finalidad determinar el grado en que se hayan alcanzado los objetivos previstos, analizando las desviaciones que se hayan podido producir y las causas que las originen.

c) El control de economía se referirá a la relación entre los medios empleados y los objetivos realizados, con la finalidad de evaluar el coste efectivo en la realización del gasto público.

En cuanto al control de eficacia y economía, la gestión de los recursos públicos ha de conseguirse minimizando costes y maximizando resultados. La medición del cumplimiento de estos principios exige el establecimiento de una contabilidad analítica por programas y de un sistema de indicadores que cuantifique, siempre que sea posible, en términos monetarios, los resultados o rendimientos obtenidos en cada programa, para posteriormente compararlo con sus costes respectivos y evaluar el nivel de cumplimiento de dichos objetivos. El actual sistema contable de la Comunidad Autónoma facilita la información sobre los recursos asignados a cada programa; sin embargo el desarrollo de un sistema que incorpore indicadores para cuantificar los objetivos en términos monetarios, y permitir comparar éstos y los resultados logrados con sus correspondientes costes, se encuentra todavía, al igual que en otras Administraciones, en fase incipiente.

A diferencia de la economía y eficiencia en el funcionamiento de una organización, la eficacia será tanto mayor, cuanto más se aproximen los resultados conseguidos a los objetivos establecidos, a partir de los medios disponibles, que se consideran como una restricción de partida.

1.- Dictamen-Opinión.

De acuerdo con lo anterior y en el análisis de la Cuenta General de la Administración de la Comunidad Autónoma, (basada en el trabajo realizado de acuerdo con las Normas de Auditoría generalmente aceptadas, que incluyen el examen, mediante la realización de pruebas selectivas, de la evidencia justificativa de las cuentas anuales y la evaluación de su presentación, de los principios contables aplicados y de las estimaciones realizadas), si bien todos los actos que dan lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, quedan reflejados en la contabilidad presupuestaria; sin embargo la representación razonable de la actividad económico-financiera llevada a cabo en el ejercicio 1990, de acuerdo con los principios y criterios de gestión contable y de normativa legal que le son de aplicación, queda condicionada a las siguientes salvedades:

1.- La Comunidad Autónoma Canaria no presenta valoración, a 31 de diciembre de 1990, del inmovilizado material e inmaterial. (Ver Capítulo XI).

2.- Incumplimiento por los Centros Gestores del gasto, así como por el Consejo de Gobierno, de la nor-

mativa vigente, tal y como se manifiesta en el Capítulo XIII "Convalidaciones del Consejo de Gobierno" y en el XII: "Recaudación".

3.- No se cumple el Principio de Uniformidad, el cual establece; "Adoptado un criterio en la aplicación de los principios contables deberá mantenerse en el tiempo, y aplicarse a todos los elementos patrimoniales que tengan las mismas características en tanto no se alteren los supuestos que motivaron la elección de dicho criterio". (Principio de Contabilidad recogido en el derecho privado, aplicable en virtud del artículo 2.d) de la L.H.P.C).

Esto se refleja (Ver Capítulo IV apartado 7: Pasivos Financieros), en el uso indistinto a la hora de contabilizar los ingresos de la Comunidad Autónoma Canaria, tanto del criterio de caja (para la mayoría de los derechos) como el de devengo. Incluso, la contabilización de pasivos financieros no responde a ninguno de estos dos criterios, puesto que su imputación no obedece al nacimiento de un derecho ni a una corriente monetaria. De hecho, con esta operación contable sólo ha servido para que la liquidación del Presupuesto de la Administración de la Comunidad Autónoma Canaria presente superávit. (Si no se tuviera en cuenta el pendiente de cobro por pasivos financieros, el Superávit de 3.335 Mp., se convierte en un déficit de 29.703 Mp.).

En el trabajo realizado, no ha sido facilitada a esta Audiencia de Cuentas información solicitada de los recursos financieros originados del Régimen Económico y Fiscal (ver capítulo V apartado 1). Como consecuencia no se ha podido verificar la contabilidad de los saldos y movimientos en dichas partidas.

2.- Recomendaciones.

Las principales recomendaciones, citadas en el presente informe con mayor profundidad, que debe asumir la Administración de la Comunidad Autónoma Canaria se exponen a continuación:

1.- Elaboración de normas tendentes a unificar criterios en la confección y presentación de las nóminas. (Ver Capítulo IV apartado 1º).

2.- Centralizar la gestión de personal de acuerdo a lo establecido en la Ley de Función Pública Canaria (Ver Capítulo IV, apartado 1).

3.- Realizar un estudio pormenorizado de las plantillas y funciones de cada servicio que presenta la Administración de la Comunidad Autónoma, con objeto de llevar a cabo una correcta planificación en materia de personal (Ver capítulo IV, apartado 1).

4.- Evitar la situación actual de predominio abso-

luto de la adjudicación directa sobre la subasta y concurso. (Ver Capítulo IV, apartado 5).

5.- Creación de un archivo-biblioteca con todos los informes y estudios solicitados por los órganos gestores de la Comunidad Autónoma (Ver Capítulo IV, apartado 5).

6.- Elaboración de la Instrucción de Contabilidad Presupuestaria del Ingreso Público de la Comunidad Autónoma Canaria (Ver Capítulo V).

7.- Realización por parte de la Intervención General de un manual tendente a explicar al centro gestor el procedimiento de intervención previa o crítica recogido en el artículo 11 del Reglamento de la Función Interventora.

8.- Integrar a todos los efectos, la sección presupuestaria 01, Parlamento, en el P.I.C.C.A.C. El que esta sección presupuestaria traslade la liquidación de su Presupuesto a la Consejería de Hacienda al finalizar el ejercicio para su integración y consolidación en la Cuenta General del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, impide que durante el ejercicio pueda conocerse la gestión y contabilidad de dicha sección.

9.- Continuar con las anulaciones de pendientes de cobro iniciadas en 1991, ya que aún se observan importantes cantidades de difícil realización. (Ver Capítulo X).

10.- Cumplir con la normativa de recaudación aplicable en la Comunidad Autónoma de Canarias, con el fin de acabar con la actual situación de ilegalidad que se manifiesta en esta área. (Ver Capítulo XII).

11.- Exigir responsabilidades a los centros gestores que llevaron a cabo la tramitación de los expedientes de gastos convalidados por el Consejo de Gobierno, en especial aquellos que hayan originado actos nulos. (Ver Capítulo XIII).

12.- Crear las respectivas Intervenciones Delegadas en los Organismos Autónomos.

13.- Establecer una sección presupuestaria propia para todas las transferencias comunitarias.

14.- Asumir, por parte de la Intervención General, con personal propio, la realización de control a las Empresas Públicas. Evidentemente, una mayor eficacia de la Intervención en este sentido supondrá un menor gasto a la hora de contratar auditorías externas.

15.- Las funciones asumidas hasta ahora por la Intervención Delegada de Hacienda y del Tesoro debe-

rán ser ejercidas por separado. (Ver Capítulo IV, apartado 7: Pasivos Financieros).

16.- Al no existir uniformidad en el procedimiento de archivo y enumeración de los expedientes administrativos es necesario establecer, para éste pautas homogéneas para la Administración Autonómica.

17.- El servicio de Patrimonio (actualmente Dirección General) debe cumplir con la Ley que le es de aplicación, para así, en un futuro próximo, cuando se lleve a cabo lo establecido en el Decreto 40/1987, sobre la implantación de la Contabilidad Financiera, se tengan los datos actualizados sobre la situación patrimonial de la Comunidad Autónoma Canaria, la cual es parte fundamental de la misma.

18.- Dentro de las líneas de actuación, presupuestadas en el Capítulo IV "Transferencias Corrientes", se observa un porcentaje significativo de las consideradas de "interés público" mediante el Decreto 56/1990, con lo que los principios de publicidad, objetividad y concurrencia establecidos en el artículo 4 del Decreto 200/1985, de 13 de Junio, de concesión de subvenciones, y en el art. 81 de la Ley General Presupuestaria, no se cumplen. Hay que limitar este procedimiento estrictamente para aquellas en que el interés público este plenamente justificado y tipificado normativamente.

19.- Aquellos centros adscritos a determinadas secciones se han de considerar como verdaderos centros de gastos. (Ver Capítulo IV, apartado 2: Gastos de Bienes Corrientes y Servicios).

20.- Realizar los estudios necesarios para poder determinar la conveniencia de depurar, y regularizar, dos aquellos importes que se estimen oportunos de las rúbricas de operaciones no presupuestarias; así como definir cada una de ellas de forma que aporten un conocimiento completo del concepto al que responden. (Ver Capítulo IX: Operaciones Extrapresupuestarias).

21.- Definir, de forma exhaustiva, los conceptos que definen los gastos e ingresos que se contemplan en los códigos de la clasificación económica.

22.- Limitar el procedimiento de "pago a justificar" para los gastos en los que no se pueda aportar la documentación justificativa antes de formular la propuesta de pago, a la vez que no sean susceptibles de tramitarse mediante el correspondiente expediente de contratación (Ver Capítulo IV, apartado 2).

23.- Contemplar en el P.I.C.C.A.C. en lo que se refiere a los pagos a justificar, la inclusión del perceptor real del pago, o lo que es lo mismo, el destinatario último de dicho pago. (Ver Capítulo IV, apartado 2).

24.- Limitar el recurso al endeudamiento, excesivamente utilizado por la Administración de la Comunidad Autónoma Canaria en los últimos ejercicios.(Ver Capítulo, apartado 7).

25.- Desvincular los ingresos percibidos del Régimen Económico Fiscal, del presupuesto Corriente de la Comunidad Autónoma Canaria (ver Capítulo II, apartado 1 del Tomo II).

26.- Introducir los cambios necesarios para que la contabilidad que presenta la Comunidad Autónoma Canaria recoja los movimientos económicos existentes entre el Presupuesto Corriente y el Fondo del Tesoro.(Ver Capítulo IX del Tomo II).

CAPITULO IV: PRESUPUESTO DE GASTO.

1.- Personal.

La Legislación aplicable a este área se puede resumir en:

- Ley 2/87 de la Función Pública Canaria.
- Ley 14/89 de Presupuestos de la Comunidad Autónoma Canaria para 1990.
- Decretos 39/89 y 259/89 sobre homogeneización de los niveles de complemento de destino y específicos de determinados grupos de funcionarios y Altos Cargos (y asimilados) de la Comunidad Autónoma Canaria.
- Decreto 8/90 por el que se dictan instrucciones sobre el régimen y cuantía de las retribuciones del personal funcionario y Altos Cargos al servicio de la Comunidad Autónoma Canaria para 1990.
- Decretos 40/90 y 130/90 sobre retribuciones del personal laboral y en prácticas al servicio de la Comunidad Autónoma Canaria para 1990.

Para llevar a cabo la fiscalización en este área se seleccionó una muestra significativa del personal laboral, eventual, así como del funcionariado de la Consejería de Hacienda.

Del trabajo realizado se ha observado la existencia de deficiencias, comunes al resto de las secciones presupuestarias, y cuyo mayor exponente se encuentra en la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, en la que su nómina ha debido ser convalidada por acuerdo del Consejo de Gobierno para poder abonarla, ya que las múltiples incidencias y defectos que presentan imposibilitan la autorización del pago por parte de la Intervención Delegada y posteriormente de la Intervención General.

Estos hechos se resumen en:

1.- Incumplimiento sistemático de los plazos fijados por el artículo 9 de la Orden de 21 de noviembre de 1984,(B.O.C. nº 8 del 18 de enero de 1985) sobre confección de nóminas de retribuciones de los funcionarios de la Comunidad Autónoma Canaria, en lo relativo a la fecha de cierre de nóminas; (en este artículo se estipula que las nóminas deberán estar en poder de las Intervenciones Delegadas con anterioridad al día 10 de cada mes).

2.- Los soportes documentales de las incidencias objeto de fiscalización presentan, en muchas ocasiones, escaso rigor, lo que origina graves problemas de interpretación para las Intervenciones Delegadas. A su vez, la inexistencia de normativa específica en este campo (modelos tipo y documentación necesaria para las incidencias) obliga a las mismas a dar validez en muchos casos a la información remitida, mientras en otros las dudas suscitadas son aclaradas verbalmente entre el Servicio de Personal e Intervención Delegada, con objeto de evitar los trastornos evidentes que representa para el personal el no cobrar sus nóminas en el tiempo establecido.

3.- Ausencia de cálculos detallados (individualmente) de la valoración de las incidencias, que suelen presentarse con carácter global en las regularizaciones generales de situaciones administrativas, abonos de atrasos de trienios,...

4.- Los expedientes de personal observados carecen del necesario rigor administrativo. En ellos se manifiesta:

* Desorden. Los Documentos y demás antecedentes no se archivan siguiendo un orden cronológico, sino se introducen sueltos dentro del expediente, por lo que es muy frecuente que se encuentren mezclados entre sí documentos de diversos años.

* En muchos casos, de la información que suministran, es imposible averiguar el nivel del puesto de trabajo con objeto de calcular los complementos de destino y específico que corresponden, para posteriormente cotejar con los datos recogidos en las nóminas.

* No existe separación de la información relevante para el expediente administrativo de aquella otra, que si bien debe ser recogida en ciertos casos no tiene esa importancia. Por ejemplo, se han observado escritos de solicitud de vacaciones del año 1975, (sin que consten los siguientes), anticipos reintegrables de 1979, solicitud compra de gafas por convenio de 1983, gratificaciones de 1982, incidencias de 1978, solicitud de personal laboral de cesar en el servicio desempeñado (sin que exista contestación y observando que sigue en el pue-

to), parte de novedades del vigilante jurado, etc. Toda esta información se encuentra desordenada junto a la verdaderamente relevante.

* Muchos documentos se encuentran repetidos, incluso se han observado hasta cuatro copias idénticas.

5.- Se observan diferencias entre la suma de las retenciones ingresadas en la Administración de Hacienda (modelo 110) y el resumen anual de retenciones (modelo 190). Así:

* Cantidad señalada en el modelo 190	320.599.021.-
* Suma de las retenciones practicadas (según Departamento de Personal)	320.251.589.-
* Suma de las retenciones practicadas (según Intervención Delegada)	320.681.909.-

Si bien el caso analizado no es relevante desde el punto de vista de la importancia relativa, si tiene transcendencia en el procedimiento de gestión.

Estas divergencias, a explicar por el Centro gestor, pueden provenir de retenciones a terceros que no se contabilizan en la caja pagadora 01: Caja Central (en la cual sólo se contabilizan los pagos de nóminas, incluido descuentos), sino en la 02: Tesorería Insular de Gran Canaria, (en la que se abonan aquellos otros trabajos sujetos a retención y que no son del Capítulo I; por ejemplo: contratos específicos).

En este Capítulo (no relacionado directamente con la Consejería de Hacienda), es necesario destacar:

6.- Contrariamente a lo dispuesto en el artículo 6 apartado K de la Ley 2/87 de 30 de marzo (Ley de Función Pública Canaria), las nóminas son confeccionadas en cada centro gestor, con la consiguiente pérdida de homogeneidad y de información que ello representa, si bien su cumplimiento se ha salvado legalmente mediante el artificio de suspender transitoriamente su vigencia mediante Ley de Presupuestos.

La Consejería de la Presidencia (órgano responsable de la coordinación y supervisión de la ejecución de la política de personal de la Comunidad Autónoma Canaria, según art. 6 de la Ley 2/87), ha realizado importantes adquisiciones en material informático (en teoría, para dicho fin) cuya utilidad práctica hasta la fecha es nula.

En definitiva, la Comunidad Autónoma Canaria sigue manteniendo en este área las mismas y graves deficiencias que ya fueron manifestadas en el informe de la Cuenta General de la Administración de la Comunidad Autónoma Canaria de 1989.

7.- Por último, hacer referencia a la problemática del personal contratado al amparo del art. 68 de la Ley 2/1987 de la Función Pública Canaria, por el que se puede contratar personal laboral imprevisto, urgente y no permanente, que no corresponda a un puesto de trabajo presupuestariamente dotado. Sin embargo, este personal va presentando una relación laboral de varios años (en muchos casos eran contratados específicos acogidos al Real Decreto 1.465/85) con lo que se desvirtúa el carácter de imprevisto, urgente y no permanente de los trabajos a realizar. Junto a estos contratos siguen existiendo específicos. Todo ello podría producir fraude de Ley.

Las mejoras a introducir propugnadas por este Organismo de Control Externo, que sin duda redundarían en una mejor y más eficiente gestión del Capítulo I: "Gastos de Personal", consisten:

a) Establecer las pautas a seguir en la confección de nóminas, que desarrolle la Orden de 21 de noviembre de 1984 (citada en el punto primero), y que sirva para lograr una elaboración uniforme de la nómina de todas las secciones, debiéndose contemplar en ella los documentos que habrán que acompañar a cada tipo de incidencia.

b) Mantener un control más ferreo a la hora de intervenir estos gastos. Si bien su puesta en práctica es conflictiva, ya que se ralentizaría el abono de nóminas, mantener la situación actual de permisibilidad origina que lo excepcional se convierta en habitual, de forma que los centros gestores entran en una inercia, la cual es cada vez más difícil de erradicar.

c) Potenciar una gestión más eficaz del Centro Gestor mediante la realización de cursos, elaboración de circulares explicativas (relacionado con el punto a) dirigidos directamente al personal que tramita las nóminas y que, en muchos casos, está desarrollando funciones superiores a la cualificación requerida para el puesto de trabajo que realmente está cubriendo.

d) Establecimiento en cada expediente de personal de una ficha informativa (el modelo debe ser uniforme para toda la Comunidad Autónoma Canaria), en la que se indique clara y brevemente cualquier incidencia relacionada directamente con el puesto de trabajo.

e) Creación de un pequeño registro en la Intervención Delegada de Hacienda y del Tesoro en la que se anote el importe de los descuentos en nómina del personal contratado en virtud del Real Decreto 1465/85 (específicos), de cara a tenerlo en cuenta a la hora de realizar el pago en formalización, con el objeto de cuadrar las retenciones practicadas con las posteriormente ingresadas.

f) Es necesario que se centralice en un sólo Organismo (a través de la Dirección General de la Función Pública) la gestión del personal de la Comunidad Autónoma Canaria, llevándose a cabo lo estipulado en la Ley de la Función Pública. Esta gestión podría encausarse mediante la creación de oficinas delegadas en cada una de las Consejerías.

g) Concluir con la política de contratación, al amparo del artículo 68 de la Ley 2/87. Esta vía de contratación deberá suprimirse con el fin de evitar situaciones como las que actualmente presenta la Comunidad Autónoma.

Pero sin lugar a dudas, el principal problema a resolver por la Comunidad Autónoma Canaria en este área, se centra en la falta de planificación que en materia de personal se ha llevado a cabo.

Del estudio realizado de las Relaciones de Puestos de Trabajo (R.P.T.), vigentes en 1990 en las diferentes Consejerías de la Comunidad Autónoma Canaria, se observa:

- 1.- Predominio absoluto del Grupo A (Técnicos) sobre el resto.
- 2.- Escasez de los grupos B y C. (Técnicos de Gestión y Administrativos).
- 3.- Excesivo personal laboral, máxime teniendo en cuenta que según el artículo 67.1 de la Ley de Función Pública (Ley 2/87) dicho personal no podrá desempeñar aquellas funciones en que la mejor garantía de objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función aconsejen desempeñarlo por funcionarios de carrera.

Por tanto, se considera indispensable la realización de un estudio individualizado de plantilla (por sección presupuestaria y servicio) para la Comunidad Autónoma Canaria.

Dicho análisis ha de verse complementado con la elaboración de las directrices marco en este campo, que regulen que cualquier modificación de la R.P.T. de la Comunidad Autónoma ha de aprobarse necesariamente por un órgano independiente en base a las necesidades reales del servicio, limitando la capacidad del gestor para establecer sus propias dotaciones.

A título orientativo, dicho estudio deberá:

* Lograr una sincronización precisa de las exigencias que establece el proceso de rendimiento de los empleados y de las correspondientes aportaciones de éstos, teniendo en cuenta los criterios de productividad. En ba-

se a este proceso se desarrollarán alternativas de actuación en el área de Personal, y se establecerán orientaciones para su realización y control.

* Determinar cuántos miembros, con qué calificación, en qué tiempo y lugar, se necesitan para la producción de servicios. Para conseguir cubrir estas necesidades, se ha de poner en marcha en el área de personal una planificación para ampliación o reducción de plantilla.

* Evaluar el potencial y rendimiento de cada individuo, con el fin de mejorar y asegurar la adecuación a la función a desempeñar, para con ello conseguir una mayor eficacia por parte del individuo y de la Comunidad Autónoma Canaria.

* Llevar a cabo una correcta planificación y coordinación individual de puestos y personal.

* Toma de decisiones sobre la necesidad de un plan de formación anual y cálculo de los costos de este plan.

El mantener la actual política de personal de la Comunidad Autónoma Canaria representa:

- 1.- Sobredimensionar muchos servicios (a la vez que existen otros con escasez de medios humanos).
 - 2.- Mantener una estructura piramidal inversa a la deseada (predominio de técnicos sobre administrativos).
 - 3.- Contratar a personal eventual y laboral para efectuar las funciones que deben realizar los funcionarios.
- 2.- Gastos de Bienes Corrientes y Servicios.

El examen y comprobación "in situ" de este capítulo de gastos fue realizado en las Consejerías de "Sanidad, Trabajo y Servicios Sociales" y en la de "Industria y Energía", en lo que respecta a los tres primeros epígrafes, ya que el 2.4 y 2.5 se refieren a la totalidad de la Administración Autonómica.

2.1.- Consejería de Sanidad, Trabajo y Servicios Sociales.

La muestra seleccionada abarca los subconceptos 221.09 "Otros Suministros", 227.00 "Limpieza y aseo", 227.01 "Vigilancia" y 227.06 "Estudios y Trabajos Técnicos".

En "Otros Suministros" (con unas obligaciones reconocidas de 415'29 Mp.) fueron solicitados para su estudio 32 expedientes. El 25% del importe analizado corresponde a cantidades libradas a los habilitados en concepto de "Pagos a justificar" mediante documento

contable ADOK, y cuyo justificante es la memoria realizada por el centro gestor.

El 5'23% de los gastos fueron reparados y posteriormente convalidados por Acuerdo del Consejo de Gobierno (ver Capítulo XIII del presente tomo). Dichos reparos fueron motivados fundamentalmente por la ausencia del expediente de contratación establecido en el artículo 85 de la L.C.E., y en la inexistencia de fiscalización previa preceptuada en el artículo 13.2 del Decreto 126/1986 del Reglamento de la Función Interventora. (según redacción dada por el Decreto 87/1988, de 13 de mayo).

En el 15'62% de la muestra (5 expedientes), se observa que se considera el gasto como un suministro menor, cuando lo que se hace realmente es fraccionarlo, para de esta forma evitarse el iniciar el correspondiente expediente de contratación. En los 5 expedientes analizados la contratación es directa y en dos, el gasto fue convalidado por acuerdo del Consejo de Gobierno.

Se observa, además, que para la contratación directa, el Centro Gestor argumenta la urgencia y la imposibilidad de promover la concurrencia, y sólo en el 28'12% se interesan las tres ofertas que para este tipo de contratación establece el art. 247 del Reglamento General de Contratos del Estado.

El 21'87% de los gastos de este subconcepto se refieren a víveres, por lo que deberían estar contabilizados en el subconcepto 221.05 "Productos Alimenticios"; el 3'12% se refieren a uniformes (221.04 "Vestuario"); a su vez, se han imputado a este subconcepto una centralita y equipo de megafonía, la compra de mobiliario por 3.794.897 ptas. y la instalación del aire acondicionado por 7.995.295 ptas., gastos que deben recogerse en el Capítulo VI "Inversiones reales".

En "Limpieza y Aseo" se seleccionó una muestra del 89'64%, constituida por 23 expedientes, de los cuales sólo fueron facilitados 19 pues cuatro no se encontraron en el archivo.

El 0'47% de estos gastos son convalidados por acuerdo del Consejo de Gobierno, en el 94'73% la contratación es directa y en el 27'78% de éstos no constan las 3 ofertas.

En "Vigilancia" en el 100% de la muestra (83'87%) la contratación es directa por razón de urgencia. En el caso del expediente referido a la contratación de Seguridad 7, por un importe de 2.499.776 ptas., fue convalidado el gasto por no haberse realizado expediente de contratación.

En "Estudios y Trabajos Técnicos" con 281'84

Mp., de obligaciones reconocidas, el 39'46% de los expedientes tramitados son defectuosos. En el 100% la contratación es directa, siendo el motivo en un 95'67% por razón de la cuantía y en el 4'32% restante por razones de urgencia.

El art. 2 del Real Decreto 1.465/85, de 17 de julio, establece que podrán celebrarse este tipo de contratos con personas físicas que, además de tener plena capacidad de obrar, reúnan los requisitos de solvencia técnica o científica, necesarios para el desarrollo del trabajo que se les encomienda, (a título de ejemplo el Consejo de Gobierno ha convalidado los gastos de contratación de un analista y programador contratados por la Consejería y que no reúnen la titulación exigida). Ver Capítulo XIII: Convalidaciones.

Con esta forma de contratación, también se vulnera el artículo 9 del mismo texto legal, el cual establece que en ningún caso ni circunstancia la existencia de este tipo de contrato supondrá relación laboral habitual, entre la Administración y el contratado. (Ver Capítulo IV.1.- Personal).

2.2.- Gastos de Bienes Corrientes y Servicios en los Centros de Servicios Sociales.

Se ha realizado un seguimiento y comprobación de estos gastos en lo que respecta a los distintos Centros de Servicios Sociales, atendiendo al área presupuestaria, contable, y de control interno.

Este examen hace referencia exclusivamente a los Gastos de Bienes Corrientes y Servicios necesarios para el funcionamiento de una serie de centros, y no los originados por los distintos servicios adscritos orgánicamente a una determinada sección presupuestaria, los cuales también han sido objeto de estudio, como se pone de relieve en los epígrafes 2.1. y 2.3. Así, para este estudio, se han seleccionado los Centros adscritos a la Dirección General de Servicios Sociales de la Consejería de Sanidad, Trabajo y Servicios Sociales.

Antes de continuar, será necesario contemplar el hecho de que si bien todos son centros de Servicios Sociales, existen entre ellos rasgos diferenciadores. Por un lado, se puede hablar de grandes centros, por el volumen de créditos para gastos corrientes del Capítulo II que absorben, a la vez que se nutren del programa 313-D "Atención Institucional a Tercera Edad y Minusválidos", y por otro, de centros que generan un menor volumen de dichos gastos y se nutren del programa 313-C "Acción Asistencial y Social".

A continuación se exponen los resultados obtenidos en las distintas pruebas de auditoría realizadas: