



IV LEGISLATURA NÚM. 76

1 de julio de 1996

BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE CANARIAS

SUMARIO

INFORMES DE LA AUDIENCIA DE CUENTAS

INFORMES DE FISCALIZACIÓN

IACG-1 Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Administración de la Comunidad Autónoma Canaria correspondiente al ejercicio 1994.

Página 2

INFORME DE LA AUDIENCIA DE CUENTAS

INFORMES DE FISCALIZACIÓN

IACG-1 Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Administración de la Comunidad Autónoma Canaria correspondiente al ejercicio 1994.

(Registro de Entrada núm. 1.136, de 05/06/96.)

PRESIDENCIA

La Mesa del Parlamento, en reunión celebrada el día 13 de junio de 1996, adoptó el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia:

10.-DE LA AUDIENCIA DE CUENTAS DE CANARIAS.

INFORMES DE FISCALIZACIÓN

10.1- Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Administración de la Comunidad Autónoma Canaria correspondiente al ejercicio 1994.

Acuerdo:

En conformidad con lo previsto en el artículo 19.1 de la Ley 4/1989, de 2 de mayo de la Audiencia de Cuentas de Canarias, y según lo dispuesto en el artículo 2.1 de la Resolución de la Presidencia del Parlamento, 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, al que quedan incorporados los votos particulares formulados al mismo, 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 18 de junio de 1996.- EL PRESIDENTE, Fdo.: José Miguel Bravo de Laguna Bermúdez.

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA CANARIA DEL EJERCICIO 1994

Excmo. Sr.:

Adjunto se remite a V.E. Informe de la Cuenta General de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias referente al ejercicio 1994 que ha elaborado este órgano de control externo y aprobado por el Pleno del mismo en su sesión de fecha 4 de junio de 1996.

Sta. Cruz de Tenerife, a 5 de junio de 1996.- EL PRESIDENTE, Fdo.: José Carlos Naranjo Sintés.

TOMO I: AUDITORÍA

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN GENERAL	2
1.- Justificación	2
2.- Contenido de la Cuenta General	2
3.- Antecedentes	2
4.- Organización administrativa y sistema contable	2
CAPÍTULO II: OBJETIVOS Y ALCANCE	3
1.- Introducción	3
2.- Principios generalmente aplicables a la gestión y control de los recursos públicos	4
3.- Información económico-financiera	4
4.- Información recibida	5
5.- Comentarios y conclusiones	5
CAPÍTULO III: RECOMENDACIONES GENERALES	5
1.- Dictamen-opinión	6
2.- Recomendaciones	6
CAPÍTULO IV: PRESUPUESTO DE GASTO	11
1.- Gastos financieros	11
2.- Pasivos financieros	11
3.- Análisis realizado en la Consejería de Presidencia y Turismo	13
4.- Análisis efectuado sobre contratos finalizados en el año 1994 en la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas ..	28
CAPÍTULO V: MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS	33
CAPÍTULO VI: GASTOS PLURIANUALES	41
CAPÍTULO VII: AVALES	41
CAPÍTULO VIII: OPERACIONES EXTRAPRESUPUESTARIAS	48
CAPÍTULO IX: PATRIMONIO	49
CAPÍTULO X: CONVALIDACIONES Y DISCREPANCIAS APROBADAS POR EL CONSEJO DE GOBIERNO	52
CAPÍTULO XI: CONTRATACIÓN	53
CAPÍTULO XII: TASAS FISCALES SOBRE EL JUEGO	54
CAPÍTULO XIII: MUNICIPALIZACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN	57

VOTOS PARTICULARES

62

ALEGACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN

67

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN GENERAL

1.- Justificación

En cumplimiento del artículo 5.1 a) de la *Ley 4/89, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias* y del acuerdo del Pleno de la Audiencia del 8 de febrero de 1995, se ha llevado a cabo por parte de esta institución el examen y censura de la CUENTA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS correspondiente al ejercicio presupuestario 1994.

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 LHPC), 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 1994.**

3.- Antecedentes

La Comunidad Autónoma canaria tiene sus antecedentes más recientes en 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 Autónoma viene referida al año 1983, y aprobada en octubre de ese mismo año, por lo tanto 1994 es el décimo segundo año de gestión de la institución autonómica.

La Ley territorial 4/89 crea la Audiencia de Cuentas de Canarias, la cual comenzó a realizar su cometido a partir de dicho año. El presente informe representa el quinto ejercicio presupuestario fiscalizado por este órgano de control externo.

4.- Organización 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

LHPC). Estas funciones son desarrolladas fundamentalmente por la Intervención General (arts. 90 y 91).

La organización contable de la Comunidad Autónoma de Canarias queda establecida mediante el Decreto 40/87 de 7 de abril, en el que se definen las actividades y funciones de cada órgano que interviene 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 BOC nº 50 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) y 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) y 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 (señalados 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, no obstante se han facilitado Mayores de aplicaciones concretas cuando ha sido necesario.

Este sistema de organización contable se ha completado mediante la Orden de 25 de febrero de 1993, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad de Ingresos y Pagos de la Comunidad Autónoma de Canarias, la cual venía siendo recomendada por este órgano de control externo dadas las carencias existentes en dichas áreas.

CAPÍTULO II: OBJETIVOS Y ALCANCE

1.- Introducción

Objetivo 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 área de Comunidad Autónoma de esta Audiencia. En el mismo caben distinguir dos grandes apartados bien diferenciados: por un lado el análisis de la INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA obtenida del examen de la Cuenta General de la Administración de la Comunidad Autónoma canaria 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 Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas (en adelante OCE), con el objeto de lograr la homogeneidad necesaria en el contenido de los informes a emitir por dichos órganos.

Asimismo, se han tenido en cuenta los principios y normas de auditoría del sector público, elaborados por la Comisión constituida por todos los OCE.

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 1994 por el Consejo de Gobierno. El tercero muestra una serie de gráficos donde se manifiesta la evolución durante el período 1989/1994 de las principales macromagnitudes de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma canaria. Las alegaciones al presente informe por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma canaria se recogen al final del presente tomo.

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 1994.

2.-Principios generalmente aplicables a la gestión y control de los recursos públicos

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 1994 estaba sujeta a lo dispuesto en la *Ley 7/1984 de la Hacienda Pública de Canarias, de 11 de diciembre* (LHPC) y en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias de 1994 (Ley 3/1993 de 27 de diciembre), además de las diversas órdenes, circulares y normas de procedimiento específicas que le son de aplicación.

De acuerdo con el artículo 3 a) de la LHPC "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 (en adelante LGP), y más específicamente en la LHPC. 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 LHPC, La Hacienda Pública Canaria se constituye por el conjunto de derechos y obligaciones económico-financieros cuya titularidad tenga atribuida. El artículo 30.3 señala que el Presupuesto será único e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la Comunidad y organismos autónomos de ella dependientes 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 limitativo del presupuesto de gasto:** el artículo 35 continúa estableciendo que no se pueden adquirir compromisos de gastos en cuantía superior a su importe autorizado.

f) **Carácter previsional 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 cualquier 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 (PICCAC). En base a lo indicado en la citada orden, durante el año 1994 ha continuado llevándose la contabilidad principal por el sistema administrativo-presupuestario de partida simple.

- *Intervención*

Los artículos 81 y ss. de la LHPC, así como el artículo 16 de la LGP, 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 LGP y en sus disposiciones complementarias.

De acuerdo con el artículo 86.2 de la LHPC, 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.- Información económico-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 LHPC, 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 las órdenes del 31 de julio de 1990, 11 de diciembre de 1990 y 19 de diciembre de 1991) la Consejería de Hacienda determina la estructura y desarrollo de cada una de las partes de la mencionada cuenta. A su vez la Orden de 25 de febrero de 1993 (BOC

nº 68, de 26 de mayo) aprueba la instrucción de contabilidad de ingresos y pagos de la Comunidad Autónoma canaria.

4.- Información recibida

La Cuenta General de la Administración de la Comunidad Autónoma canaria de 1994 tuvo entrada en la Audiencia de Cuentas el 8 de junio de 1995, con adelanto al período máximo establecido en el artículo 16.1 de la Ley 4/89 (30 de junio).

La información recibida (16 tomos) incluye:

- Acta de arqueo
- Liquidación del presupuesto.
- Estado de ejecución del presupuesto de ingresos.
- Cuenta de rentas públicas del presupuesto de ingresos:
 - Ejercicio corriente.
 - Ejercicio cerrado.
- Estado de ejecución de las operaciones del Tesoro.
- Avaes concedidos 1994.
- Cuenta de Deuda Pública 1994.
- Estado de ejecución del presupuesto de gastos. Ejercicio corriente.
- Estado de ejecución de los créditos incorporados como remanentes. Evolución del estado de ejecución.
- Estado de ejecución presupuesto de gastos.
 - Ejercicio cerrado año 1980-1991.
 - Ejercicio cerrado año 1992 y 1993.
 - Estado de ejecución de los anticipos de Tesorería.
 - Estado de compromiso de gastos con cargo a ejercicios posteriores.
- Cierre del ejercicio corriente aplicación/PILA
- Estado de situación de créditos.
- Estado de modificación de créditos.
- Detalle de transferencias de créditos.
- Obligaciones reconocidas por áreas origen del gasto (por Proyectos de Inversión/Líneas de Actuación, en adelante PILAS).
 - Gastos plurianuales por código territorial.
 - Estado divulgativo de la ejecución del presupuesto del ejercicio corriente, reflejando de manera exhaustiva las operaciones contabilizadas.

5.- Comentarios y conclusiones

Los documentos e información básica objeto de este examen se han recibido de la Intervención General de la Comunidad Autónoma, según lo establecen los artículos 91 y 92 de la LHPC.

No obstante lo anterior y de acuerdo con dicha ley se debería haber incluido, también, lo siguiente:

a) Relación de los datos necesarios sobre el coste de los servicios públicos que sean precisos para la elaboración de una memoria demostrativa del grado de cumplimiento de los objetivos programados, con indicación de los previstos y alcanzados, así como del coste de los mismos (art. 86.1).

En cuanto a la cuantificación del coste de los servicios públicos, sería necesario el desarrollo de una contabilidad analítica, como se ha puesto de manifiesto en ejercicios anteriores.

b) Registro de las variaciones, composición y situación del Patrimonio de la Comunidad Autónoma (art. 89.c.).

Como consecuencia del trabajo realizado se exponen a continuación los aspectos más significativos surgidos del mismo, los cuales hacen referencia a la liquidación del Presupuesto de 1994 en cuanto a su coherencia y correspondencia de cifras, así como a la observancia de legalidad, contabilidad y control interno.

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.

CAPÍTULO III: RECOMENDACIONES GENERALES

Como consecuencia del examen previo que de la Cuenta General de 1994 ha llevado a cabo esta Audiencia de Cuentas se describen en el presente capítulo las recomendaciones generales, las cuales 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 órgano de control externo:

“Fiscalizar la actividad económico-financiera del sector público de la Comunidad Autónoma canaria, 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 y 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 que permita comparar éstos y los resultados logrados con sus correspondientes costes.

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

Para la consecución de los objetivos anteriormente manifestados, en los trabajos llevados a cabo se han encontrado determinadas limitaciones de carácter general que se exponen a continuación:

A) El plazo de tres meses, establecido en el artículo 16.2 de la Ley 4/89, para proceder al examen y comprobación de la Cuenta General desde su fecha de presentación, en el que se incluye la redacción del informe provisional para alegaciones, se considera insuficiente.

B) La Audiencia de Cuentas no tiene aún acceso a una terminal del PICCAC. Esta terminal, utilizable solamente a nivel de consulta, facilitaría el acceso a la información contable que suministra el propio sistema, lo que reduciría notablemente la petición de información a través de escritos remitidos a la Consejería de Hacienda, vía ésta, sin duda, mucho más lenta. Otra ventaja fundamental vendría dada por el hecho de poder iniciar la labor fiscalizadora de un ejercicio con casi 18 meses de antelación, ya que en estos momentos la Cuenta General de la Administración de la Comunidad Autónoma canaria de un ejercicio se recibe aproximadamente en junio del año siguiente, mientras que si se tuviera acceso al PICCAC el tratamiento y estudio de esta información comenzaría nada más iniciarse el ejercicio en cuestión.

C) La lentitud de respuesta a los escritos que remite la Audiencia de Cuentas acentúa la escasez de tiempo efectivo en la elaboración del presente informe. A su vez, en algunos casos no se recibe contestación.

El análisis de la Cuenta General de la Administración de la Comunidad Autónoma se ha basado en 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 la normativa legal, de los principios contables aplicados y de las estimaciones realizadas.

En base a ellas la representación razonable de la actividad económico-financiera llevada a cabo en el ejercicio 1994 queda condicionada a las salvedades que motivan las recomendaciones recogidas a continuación. No obstante, habrá de tenerse en cuenta:

1) El cálculo del remanente de tesorería se considera sobrevalorado en función del principio contable de prudencia, pues no se ha tenido en cuenta el ajuste por pendientes de cobros dudosos.

2) El anterior aspecto limita presupuestariamente la incorporación de remanentes.

La opinión favorable de legalidad está sujeta a las salvedades recogidas en el presente informe en materia de subvenciones, contratación administrativa, conversión de la deuda, tasas de juego, que se derivan de la auditoría realizada.

No se emite opinión de eficiencia y eficacia al no haberse presentado liquidación por programas de los presupuestos, y el sistema de información contable no genera los datos necesarios para el análisis de eficiencia.

2.- Recomendaciones

Las principales recomendaciones, citadas en el presente informe, se exponen a continuación:

2.1.- Centralizar la gestión de personal y unificar la política retributiva existente en la Comunidad Autónoma canaria en relación con el personal funcionario. Actualmente existe disparidad de niveles (grupo específico y complemento de destino) para la realización de idénticas tareas. Prácticamente cada consejería, y dentro de ella, cada dirección general, posee niveles diferentes.

2.2.- 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, estableciéndose un sistema de control que garantice la racionalidad en el reparto de los recursos humanos en función de las necesidades de cada dependencia y de la cualificación del personal, ya que actualmente el control ejercido sobre las diversas relaciones de puestos de trabajo no es adecuado, al existir baja cualificación del personal en algunos centros en relación con las tareas a desempeñar, y el inadecuado reparto de los efectivos humanos, al existir dependencias con sobrecarga de trabajo y poco personal y por contra, sobredotación en otros casos.

2.3.- Evitar la situación actual en las contrataciones de predominio absoluto de la adjudicación directa sobre la subasta y concurso (ver Capítulo XI). Esta situación se deriva de varias circunstancias:

- Se declaran obras de reconocida urgencia surgidas como consecuencia de necesidades apremiantes que demandan una pronta ejecución (artículo 37-2 LCE) para utilizar la contratación directa. Estos casos deben ser analizados individualmente a final del ejercicio, y en aquellas contrataciones en que no se observara a posteriori la existencia de tales necesidades apremiantes deberán ser penalizados administrativamente para los futuros ejercicios. Inclusive se justifica la contratación directa en base a la imposibilidad de concurrencia, observándose varias ofertas en el expediente.

- Fraccionamiento de determinadas obras para poder acogerse a la contratación directa (artículo 37-3 LCE), adjudicándose posteriormente las diversas fases al mismo contratista. Estos casos deberán originar las mismas consecuencias a las descritas en el punto anterior.

2.4.- Deben darse de baja pendientes de cobro y pendientes de pago y prescritos. Se observan acreedores de la Comunidad Autónoma desde 1980.

Deben realizarse los estudios necesarios para poder determinar la conveniencia de depurar y regularizar todos 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. Asimismo, deben aplicarse al presupuesto los conceptos que, por su natura-

leza, sólo deban aparecer transitoriamente contabilizados como operaciones extrapresupuestarias. De igual manera, deben tomarse medidas para la depuración de saldos antiguos sin movimiento (Capítulo VIII).

2.5.- Exigir las responsabilidades que hubiere lugar en la tramitación de los numerosos expedientes de gastos convalidados por el Consejo de Gobierno (ver capítulo X). A su vez, en cuanto al procedimiento deberán unificarse en la Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda la remisión al Consejo de Gobierno de dichos expedientes, ya que frecuentemente son remitidos por las distintas consejerías. No puede consentirse que año tras año sean objeto de convalidación los expedientes de transporte escolar, sin que el centro gestor (Consejería de Educación, Cultura y Deportes) sea instado por el ejecutivo a que realice sus tareas en este campo dentro de la legalidad. En esta consejería los expedientes convalidados aumentan de 33 a 258, y de un importe de 541.077.872 ptas. a 899.853.758 ptas

2.6.- Diferenciar en la Cuenta General, de forma que la Dirección General de Planificación, Presupuesto y Gasto Público considere más oportuno, aquellos gastos que sean financiados en todo o parte por transferencias comunitarias. Hay que señalar que la relación de proyectos subvencionados con Fondos Europeos ha sido solicitada reiteradamente por esta Audiencia de Cuentas sin que hasta la fecha se haya remitido la misma.

2.7.- La Comunidad Autónoma canaria no presenta valorados, al 31 de diciembre de 1993, los bienes y derechos señalados en el artículo 20 del Decreto 133/1988 (Reglamento de Patrimonio de la Comunidad Autónoma canaria), si bien en los últimos ejercicios y en relación con los bienes inmuebles se ha obtenido una valoración estimativa de los mismos (ver capítulo IX). La Dirección General de Patrimonio y Contratación debe cumplir con la normativa que le es de aplicación, para así, cuando en un futuro próximo 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. Asimismo, es recomendable una mayor coordinación entre la Dirección General de Patrimonio y las distintas consejerías, que evite las deficiencias observadas.

2.8.- 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 38/1994, con lo que los principios de publicidad, objetividad y concurrencia establecidos en el artículo 9 del Decreto 31/1993, de 5 de marzo, 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 esté plenamente justificado y tipificado normativamente a través de ley.

2.9.- Limitar el procedimiento de "pago a justificar" a los gastos en los que no se pueda aportar la documentación justificativa antes de formular la propuesta de pago. Durante 1994 las cuentas justificativas sólo en la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas alcanzan los 10.036 Mp. (19% del crédito total). Es necesario en estas cuentas

que se cumpla el artículo 79 de la Ley General Presupuestaria, relativa al establecimiento por parte de cada consejero de las normas que regulen la expedición de órdenes de pago a justificar con cargo a sus respectivos presupuestos de gastos, determinando los criterios generales, los límites cuantitativos y los conceptos presupuestarios a los que sean aplicables.

El carácter urgente que puedan revestir determinados pagos, tales como los relativos a indemnizaciones por aluminosis, obras declaradas de emergencia y expropiaciones, no justifican por sí su ejecución bajo la modalidad "A justificar" si no se dan además los supuestos exigidos por el artículo ya citado de la Ley General Presupuestaria.

Debe significarse además las alteraciones de caja que producirían en las competencias que tienen atribuidas la Dirección General del Tesoro. Constituyen asimismo un sistema que vendría a desvirtuar la municipalización de los proyectos de inversión.

2.10.- Contemplar en el PICCAC, en la modalidad de pagos a justificar, la inclusión del perceptor real del pago, o lo que es lo mismo, el destinatario último de dicho pago.

2.11.- Deberá desarrollarse la clasificación orgánica del Presupuesto de gastos al nivel de los centros adscritos a determinadas secciones, especialmente las Consejerías de Educación, Cultura y Deportes y Sanidad y Servicios Sociales. La contabilidad de la Comunidad Autónoma canaria deberá facilitar la información de dichas unidades como verdaderos centros independientes de gastos.

2.12.- Se considera excesivo el importe que representan los estudios y trabajos técnicos (subconcepto 227.06), ya que las obligaciones reconocidas ascienden a 890 Mp., y el presupuesto definitivo a 1.389 Mp. La mayor parte de este gasto puede ser ahorrado, ya que se trata de abonar estudios en muchos casos ya realizados. En aquellos casos en que se utiliza para contratar "trabajos específicos, concretos y no habituales" hay que señalar que gran parte de este trabajo puede ser realizado por el personal del departamento, sin tener que recurrir a profesionales independientes, llevándose a efecto algunas contrataciones sin cumplir escrupulosamente los principios que deben observarse para la contratación en la Administración pública. A su vez, en determinados departamentos de la Comunidad Autónoma, las personas sujetas a contratación específica superan en número a funcionarios y laborales, situación que no parece muy adecuada para el funcionamiento normal del departamento. Igualmente se observan contratos de trabajo específicos y concretos no habituales, que se incluyen como gastos del capítulo VI, Inversiones reales, cuando deben contabilizarse en su gran mayoría en el subconcepto correspondiente del capítulo II. De igual manera, es necesario que, por parte de la Dirección General de Patrimonio, se elabore un archivo-biblioteca con todos los informes y estudios solicitados o subvencionados por los órganos gestores de la Comunidad Autónoma. Se debe tener en cuenta este archivo para no contratar o subvencionar reiteradas veces estudios con el mismo fin.

2.13.- Tener en cuenta los principios contables a la hora de recoger los movimientos económicos motivados por los pasivos financieros, contabilizando los gastos plurianuales por estos conceptos. La Cuenta General de la

Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias no recoge 159.572 Mp. de gastos de intereses, comisiones y amortizaciones a pagar en futuros ejercicios.

2.14.- Sería aconsejable que la normativa en relación a las transferencias de crédito estuviera mejor definida. Existe un elevado número de excepciones a los principios establecidos, que en la práctica dificulta su control (ver capítulo V).

2.15.- La concesión de avales de la Comunidad Autónoma ha de ser más rigurosa, no puede utilizarse como una vía alternativa a las subvenciones y con la ventaja añadida de que no representa una salida material de fondos en el ejercicio en que se conceden. Durante los últimos años (ver capítulo VII) la Comunidad Autónoma está teniendo que hacer frente a una serie de gastos motivados por sentencias judiciales a favor de las entidades financieras, sin que exista en estos casos un paralelo análisis de la responsabilidad que pudiera derivarse de dichos expedientes. Otro claro ejemplo de ello han sido los avales concedidos al sector tomatero en los últimos años los cuales se han reconvertido en subvenciones.

2.16.- Es necesario agilizar los pagos a las empresas contratadas por obras y suministros; en un gran porcentaje de los expedientes de liquidación provisional se observa que los abonos se efectúan con posterioridad a los nueve meses siguientes a la fecha de la recepción provisional, lo que podría conllevar intereses de demora, según determina el artículo 172 del RGCE, con el consiguiente quebranto a las arcas de la Comunidad Autónoma canaria. El pendiente de pago se considera excesivo originando graves perjuicios a los terceros contratantes.

2.17.- Introducir medidas conducentes a una ejecución planificada a lo largo del ejercicio presupuestario. Actualmente, y dado que el presupuesto se ejecuta casi en un 50% en el último trimestre (evidenciando, por tanto, carencia de previsión por parte del ejecutivo), origina bloqueos en el funcionamiento normal de determinados servicios, particularmente las oficinas presupuestarias, intervenciones delegadas e Intervención General.

2.18.- Adecuar la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) al artículo 67.2 de la Ley 2/87 de la Función Pública Canaria, al existir un elevado número de personal laboral desempeñando tareas destinadas exclusivamente a funcionarios de carrera.

2.19.- Se han concedido subvenciones sin reunir los requisitos exigidos en la orden de convocatoria, incluso en algunos casos por un importe superior al presupuesto presentado, infringiéndose lo dispuesto en el artículo 8 c. del Decreto 31/93, el cual establece que las ayudas y subvenciones no pueden exceder en su cuantía del coste de la situación, estado o hecho computado o de la actividad a desarrollar por el beneficiario. También se han observado subvenciones concedidas a personas no recogidas en el acta de la comisión seleccionadora. Estas irregularidades se han originado por la fiscalización previa recogida en la disposición adicional tercera del Decreto 31/93, que determina que las ayudas y subvenciones otorgadas por la Comunidad Autónoma mediante convocatoria pública se limitan a comprobar exclusivamente la existencia de crédito en primer lugar; de obligaciones generadas por órga-

no competente en segundo; y por último informe del servicio jurídico del Gobierno de Canarias de las bases de la convocatoria. En la Dirección General de Ordenación General Educativa y en la Consejería de Política Territorial el porcentaje de defectos alcanza el 100%, originado en algunos casos que un gran número de contratos presentan tales irregularidades que originan que muchos de ellos sean nulos de pleno derecho. Durante 1994 este sistema de fiscalización incluso se ha posibilitado en el control de las transferencias corrientes, lo que ha originado un incremento de irregularidades en la gestión diaria del ejecutivo canario. Incluso, el Decreto 186/95 permite como justificaciones de las subvenciones concedidas por el ICFEM para la realización de acciones de Formación Profesional Ocupacional una simple certificación expedida por el ente o particular subvencionado en el que conste haberse realizado la actividad para la que fue concedida, con lo que el control de estos fondos públicos por parte de la Comunidad Autónoma canaria con el fin de verificar el cumplimiento de los objetivos para los que fueron concedidos prácticamente desaparece. Por tanto, en la práctica este sistema, cuyo fin primordial era agilizar los trámites administrativos al disminuir los controles efectuados por las respectivas intervenciones, se ha manifestado ineficaz, al propiciar un detrimento notable del control de legalidad. Deberá suprimirse este sistema de fiscalización, al menos para aquellos gestores que ejercicio tras ejercicio incumplen la legislación aplicable. Por todo ello, debería restablecerse el sistema anterior al Decreto 31/93, de fiscalización plena, ya que la limitación de la fiscalización previa establecida en el artículo 95 de la Ley General Presupuestaria a través de la Ley de Presupuestos Generales para 1988 ha posibilitado en su aplicación que un gran número de expedientes presenten defectos o irregularidades, sin que las intervenciones se vean posibilitadas a paralizarlos.

Resulta conveniente destacar como en estos expedientes de subvenciones no se producen alegaciones, por las consejerías afectadas, a los informes de fiscalización plena realizados por las intervenciones delegadas con posterioridad a los de fiscalización limitada, de conformidad con lo establecido en el punto 5 del artículo 95 de la LGP, ni se cumplimentan en consecuencia las observaciones formuladas, ni se aportan los documentos solicitados. Esto provoca que los órganos gestores no sean más exigentes en el cumplimiento de la legalidad y pone en cuestión el sistema de fiscalización limitada.

2.20.- Se establecen unos plazos de ejecución en los pliegos de cláusulas administrativas que no se ajustan a la realidad para obviar la tramitación de expedientes de gastos plurianuales, existiendo de esta forma disparidad entre el informe de supervisión y la resolución del órgano de contratación y solicitando la incorporación al ejercicio presupuestario siguiente como "compromiso de gastos". Por tanto, se está incumpliendo el artículo 61 de la Ley General Presupuestaria.

Se incumple asimismo el artículo 63 de la Ley General Presupuestaria, al no existir crédito suficiente para dar cobertura a obligaciones ya contraídas (revisiones de precios, modificados ya ejecutados, liquidaciones de obra, pago de expropiaciones,...). Esto conlleva el tratar de