



BOLETIN OFICIAL
DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

III LEGISLATURA

Serie E:
OTROS TEXTOS

22 de abril de 1988

Núm. 92

INDICE

Núm.	Páginas
TRIBUNAL DE CUENTAS	
251/000053	2533

TRIBUNAL DE CUENTAS

251/000053

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES de la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre la fiscalización realizada por ese Alto Tribunal al Instituto Geológico y Minero de España, así como el Informe correspondiente (251/000053).

Palacio del Congreso de los Diputados, 21 de abril de 1988.—P. D., El Secretario General del Congreso de los Diputados, Luis María Cazorla Prieto.

RESOLUCION APROBADA POR LA COMISION MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACION CON EL INFORME REMITIDO POR ESE ALTO TRIBUNAL SOBRE LA FISCALIZACION REALIZADA AL INSTITUTO GEOLOGICO Y MINERO DE ESPAÑA

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 19 de abril de 1988, a la

vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal sobre la fiscalización realizada al Instituto Geológico y Minero de España,

ACUERDA

Requerir al Tribunal de Cuentas para que solicite del Instituto Geológico y Minero de España información sobre cumplimiento de las Recomendaciones figuradas en el Informe sobre control interno, sistema contable y actividad del Organismo, desarrolladas con posterioridad a la realización de la fiscalización.

Palacio del Congreso de los Diputados, 20 de abril de 1988.—El Presidente de la Comisión, Ciriaco de Vicente.—El Secretario Primero de la Comisión, Angel García Ronda.

FISCALIZACION DEL INSTITUTO GEOLOGICO Y MINERO DE ESPAÑA REFERIDA A LOS AÑOS 1983-1985

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora, establecida en los artículos 2, a) y 21.3, a) de su Ley Orgánica, de 12 de mayo

de 1982, y en cumplimiento de los artículos 9, 12.1 y 14.1 de la misma

HA ACORDADO, en sesión celebrada el día 22 de enero del corriente año, elevar el presente

INFORME A LAS CORTES GENERALES

y su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», relativo a los resultados de la fiscalización del Instituto Geológico y Minero de España, referida a los años 1983 a 1985.

INDICE

	Páginas
I. CONSIDERACIONES GENERALES	2535
I.1. Relativas al Organismo	2535
I.1.1. Naturaleza jurídica	2535
I.1.2. Estructura administrativa	2535
I.1.3. Actividades principales	2535
I.2. Relativas a la fiscalización	2535
I.2.1. Objetivos	2535
I.2.2. Alcances temporal y espacial	2536
I.2.3. Procedimientos	2536
II. CONTABILIDAD DEL ORGANISMO	2536
II.1. Sistema contable	2536
II.2. Ejecución presupuestaria	2537
III. ANALISIS DE LAS DISTINTAS AREAS	2537
III.1. Ingresos	2538
III.1.1. Estructura de la financiación. Transferencias	2538
III.1.2. Ventas de publicaciones	2538
III.1.3. Derechos del IGME por los trabajos que realiza	2538
III.1.4. Ingresos del Servicio de Documentación	2539
III.2. Inversiones	2539
III.3. Otros gastos	2540
III.3.1. Personal	2540
III.3.2. Inmovilizado	2541
III.3.3. Mandamientos de pago a justificar	2541
III.4. Tesorería	2541
IV. ESTUDIO CRITICO DE LA ACTIVIDAD DEL IGME	2542
IV.1. Grado de ejecución propia de los proyectos de inversión	2542
IV.2. Cumplimiento de los objetivos previstos	2543
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	2543

I. CONSIDERACIONES GENERALES

I.1. RELATIVAS AL ORGANISMO

I.1.1. NATURALEZA JURIDICA

El antecedente más remoto del Instituto Geológico y Minero de España (en adelante IGME), que se sitúa en 1849, fue la «Carta Geológica de Madrid y General del Reino», proviniendo su denominación actual de 1927.

La reorganización del Ministerio de Industria producida en 1972 configuró el IGME como una unidad dentro de la Dirección Genral de Minas, con el nivel orgánico de Subdirección General.

En virtud de lo previsto en la Disposición final 6.ª de la Ley 6/1977, de 4 de enero, de Fomento de la Minería, el Real Decreto 278/1977, de 25 de febrero, por el que se crea la Comisaría de la Energía y Recursos Minerales, se constituye el IGME como Organismo autónomo dependiente del Ministerio de Industria (en la actualidad, Industria y Energía), desarrollándose su organización, funciones y dotación por el Real Decreto 2402/1977, de 17 de junio, y aprobándose su Reglamento Orgánico por el Real Decreto 450/1979, de 20 de febrero.

Configurado en los ejercicios a que se refiere la presente fiscalización como Organismo autónomo administrativo adscrito a dicho Ministerio (bajo la dependencia funcional de la Secretaría General de la Energía y Recursos Minerales, a través de la Dirección General de Minas) merced a las disposiciones citadas y las posteriores de reestructuración del Ministerio, la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica determina su transformación, al entenderse incluido en el apartado b) del párrafo 1.º del artículo 4 de la Ley General Presupuestaria (Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo).

I.1.2. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Los órganos de gobierno del IGME son, según el citado Real Decreto 2402/1977, el Consejo General, la Comisión Permanente y el Director.

El Consejo General está compuesto en la actualidad por el Secretario General de la Energía y Recursos Minerales, como Presidente; el Director General de Minas como Vicepresidente, y quince vocales, entre ellos el Director del IGME y representantes de diversos Ministerios y Organismos con competencias en materias relacionadas con la geología y la minería. Entre las atribuciones del Consejo General está la aprobación del proyecto del presupuesto, de las cuentas y Memoria del ejercicio y del Plan General de Actividades.

La Comisión Permanente está presidida por el Vicepresidente del Consejo General, e integrada por seis vocales, entre ellos el Director del IGME. Sus competencias prin-

cipales son la elaboración del Plan General de Actividades, las cuentas, la Memoria y el Presupuesto, así como la aprobación de los programas de desarrollo del Plan General de Actividades.

El Director del IGME tiene categoría de Director General, es nombrado por Real Decreto en Consejo de Ministros a propuesta del de Industria y Energía, y ostenta la representación del Instituto. Sus funciones son la dirección de la gestión del Organismo, el establecimiento de relaciones con entidades públicas o privadas en el marco de las competencias propias del IGME y, en general, las atribuidas a la máxima autoridad de un Organismo Autónomo.

Los órganos administrativos son el Secretario General, los Servicios Centrales (organizados en Direcciones de carácter sectorial) y las Unidades Territoriales que, aunque previstas en el Reglamento Orgánico del IGME, no han llegado a ser implantadas. En la actualidad, el IGME dispone de ocho oficinas técnicas regionales para facilitar el seguimiento y el control de las diversas actividades desplegadas por el Instituto, pero no actúan con la autonomía con que fueron ideadas las mencionadas Unidades Territoriales.

I.1.3. ACTIVIDADES PRINCIPALES

El artículo 4.º del Real Decreto 2402/1977 señala como fines y funciones del IGME, entre otros, el estudio del suelo y del subsuelo en cuanto sea necesario para el conocimiento y desarrollo de la geología, minería, geotecnia y fondos marinos; la formulación de planes, programas y proyectos de investigación en las materias indicadas, así como su ejecución; la propuesta de zonas de reserva a favor del Estado; la catalogación de materias del suelo y del subsuelo susceptibles de aprovechamiento industrial; la preparación de colecciones de minerales, rocas y fósiles; la publicación de estudios y cartografía; la ejecución de los informes técnicos que le solicite la Administración y la promoción de las iniciativas empresariales precisas para el cumplimiento de las funciones señaladas.

Por otra parte, debe señalarse que las competencias del IGME no han sido afectadas por transferencias a las Comunidades Autónomas, con todas las cuales ha establecido convenios de cooperación.

I.2. RELATIVAS A LA FISCALIZACION

I.2.1. OBJETIVOS

Los objetivos perseguidos en la presente fiscalización han sido los siguientes:

a) Comprobación de que la contabilidad del Organismo refleja adecuadamente su situación financiera, económica y patrimonial, y es presentada conforme a lo dispuesto en las normas que le son de aplicación.

b) Comprobación de la adecuación de la gestión y la actividad del Organismo a las normas que le son aplicables.

c) Análisis y evaluación de los sistemas de control interno implantados por el Organismo, así como formulación, en su caso, de propuestas para su mejora.

d) Examen de la adecuación de sus estructuras organizativas a las funciones que debe desempeñar.

I.2.2. ALCANCES TEMPORAL Y ESPACIAL

La fiscalización se ha dirigido a las operaciones practicadas por el IGME durante los ejercicios 1983, 1984 y 1985. Las pruebas se han efectuado en los Servicios Centrales del Organismo en Madrid, dada la acusada centralización de la actividad administrativa. Como se ha señalado, las oficinas regionales carecen de autonomía operativa, y el control de todas sus actividades se practica desde los Servicios Centrales.

La información que se ha dispuesto del ejercicio 1985 ha sido la correspondiente a la cuenta elaborada por el Organismo tal y como fue remitida a la Intervención General de la Administración del Estado para su examen y comprobación, dado que este Tribunal aún no la ha recibido oficialmente.

Como ha sido indicado, en 1986 se produce un cambio en la naturaleza jurídica del IGME, pasando de ser Organismo Autónomo Administrativo a Organismo Autónomo Comercial. Esta modificación no ha afectado al trabajo desempeñado por el Tribunal y no influye sobre la validez de las conclusiones del presente Informe, por haberse producido en fecha posterior al período fiscalizado, durante el cual el Organismo mantuvo su naturaleza jurídica invariable.

Por otra parte hay que señalar que el Tribunal, en el ejercicio de su función fiscalizadora, ha contado con la colaboración del IGME, habiendo podido desarrollar el programa de fiscalización en su integridad, con las únicas salvedades derivadas de las carencias y limitaciones del sistema de información contable de las que se hablará en los siguientes apartados.

I.2.3. PROCEDIMIENTOS

La presente fiscalización se ha realizado con arreglo a los principios de auditoría generalmente aceptados. Los trabajos se han dirigido, en un primer momento, al análisis de los sistemas de control interno para, atendiendo a la confianza que han merecido, y teniendo en cuenta la importancia objetiva de las operaciones sujetas a revisión, determinar el alcance de las pruebas programadas.

Se han utilizado preferentemente técnicas de muestreo, tanto objetivo como de criterio, reservando pruebas exhaustivas para la confirmación de saldos.

II. CONTABILIDAD DEL ORGANISMO

II.1. SISTEMA CONTABLE

Las cuentas anuales presentadas por el IGME en el período 1983-1985 están debidamente soportadas por la documentación correspondiente en la forma establecida de las Ordenes de 10 de julio de 1978 y 24 de julio de 1984. De las pruebas practicadas se ha deducido que no ha habido operaciones que hayan permanecido al margen de lo reflejado en tales cuentas. Se ha comprobado igualmente la consistencia de los enlaces interanuales. En definitiva, cabe concluir que los estados contables reflejan, en la forma reglamentariamente correcta, la situación económico-presupuestaria del Organismo.

Sin embargo, es especialmente significativo que, aún en el ejercicio 1986, la contabilidad del IGME tenga una raíz exclusivamente presupuestaria cuyo único objetivo es recoger la evolución de la ejecución de los presupuestos del Organismo. La ausencia de unos registros contables de carácter patrimonial supone una rémora en cuanto a la posibilidad de instrumentar técnicas de gestión adecuadas. De esta manera la contabilidad del IGME, aunque se ajusta a las normas que le son de aplicación en materia de regulación formal (principalmente las citadas Ordenes de 10 de julio de 1978 y 24 de julio de 1984), es insuficiente para garantizar el logro de los fines que asigna a la contabilidad pública el artículo 124 de la Ley General Presupuestaria, especialmente en los apartados c) «reflejar las variaciones, composición y situación del Patrimonio del Estado» y f) «rendir la información económica y financiera que sea precisa para la toma de decisiones, tanto en el orden político como en el de gestión».

Junto a esta observación general, que afecta a la totalidad de la contabilidad del IGME, cabe formular las siguientes de carácter concreto.

La primera de ellas es la confusión entre las diferentes fases presupuestarias del gasto, lo cual conduce a que nunca se separen la autorización (A) y el compromiso (D) del gasto (justificable en algunos supuestos previstos en la normativa aplicable, como en el caso de contratos con empresas consultoras y de servicios según el Decreto 1005/1974).

Por otra parte, en el libro de seguimiento de la ejecución de los presupuestos la anotación de las obligaciones reconocidas y de los pagos ordenados se realiza siempre simultáneamente, excepto en el mes de diciembre, aun cuando los documentos contables que recogen estas fases las hayan reflejado de forma separada, por lo que el IGME, a fin de ejercicio, practica las oportunas conciliaciones entre las anotaciones del citado libro y las fases realmente reflejadas en los documentos contables. Este procedimiento sería innecesario si el Instituto anotara la ejecución de las diferentes fases del gasto tal y como efectivamente se vayan produciendo.

Por otro lado, la confección de los mandamientos de ingreso por ventas de publicaciones o por los derechos que el IGME percibe por los trabajos que realiza puede indu-

cir a errores, ya que el ingreso no se registra en el momento en que los fondos pasan a disposición del Instituto (lo cual debe entenderse que ocurre en el instante en que se depositan en la cuenta restringida de recaudación abierta por el Organismo con este fin), sino cuando esta cuenta transfiere su saldo a la oficial en el Banco de España (ver apartado III.4). Es recomendable que el IGME confeccione el mandamiento en el momento en que se produce el ingreso en cualquier cuenta abierta por el Organismo, pudiendo agrupar en un mismo mandamiento los producidos por un mismo concepto en un mismo período de tiempo (una quincena, un mes).

No obstante lo anterior, deben ponerse de manifiesto al respecto las limitaciones del Departamento de Contabilidad, con una plantilla real máxima durante el período de tres personas (funcionarios, respectivamente, de los Cuerpos de Gestión de Hacienda Pública, Administrativo y Auxiliar). A pesar de que en diciembre de 1986 el IGME ha comunicado a la Intervención General de la Administración del Estado una propuesta de plantilla ideal para el Departamento de Contabilidad de ocho personas, puede afirmarse que por parte de los órganos rectores del Instituto no se han adoptado las medidas necesarias en relación con el Departamento de Contabilidad para favorecer una mayor destreza y cualificación técnica de sus miembros o, en definitiva, para adaptar el sistema contable a las auténticas necesidades del Organismo. Estas circunstancias se verán agravadas con motivo de la aplicación del Plan General de Contabilidad Pública a partir del ejercicio de 1987. Junto a los problemas que, al igual que en el resto de los organismos autónomos, va a suponer la introducción de esta importante novedad en el sistema contable, el IGME afronta otros derivados de las insuficiencias heredadas de períodos anteriores. Así, este Organismo sufre un acusado retraso en el tratamiento y procesamiento informáticos de la documentación contable (indispensable en la adaptación al Plan), mientras que el personal del Departamento de Contabilidad y, en general, el relacionado con funciones administrativas, sólo ha sido preparado en los aspectos instrumentales del mismo.

II.2. EJECUCION PRESUPUESTARIA

La evolución de la estructura de los gastos e ingresos del IGME en el período fiscalizado se recoge en los Anexos 1 y 2. En el primero se puede observar que, pese al importante aumento del gasto (cuantificado en obligaciones reconocidas) producido en 1984 respecto a 1983, la estructura permanece estable, concentrándose alrededor del 83 por ciento de la actividad del IGME en inversiones reales, generalmente consistentes en estudios, informes, sondeos, investigaciones, etc., sobre materias de su competencia. Respecto a la financiación, el Anexo 2 muestra cómo las transferencias, tanto corrientes como de capital, superan en su conjunto el 98 por ciento del total de derechos reconocidos en los tres años, lo cual encuadra al IGME entre los organismos con dependencia de la financiación ajena, principalmente del Estado (más del 99 por

ciento de esa financiación ajena en el caso del IGME procede de los Presupuestos del Ministerio de Industria y Energía). Tal y como se ha indicado anteriormente, en 1986 este Instituto se transforma en Organismo Autónomo Comercial.

El Anexo 3 muestra la cuantía de las modificaciones presupuestarias autorizadas al IGME en el período 1983-1985. El análisis de las mismas ha permitido obtener las siguientes conclusiones:

- a) Todos los expedientes de modificaciones presupuestarias han sido instruidos conforme a las normas aplicables (Ley General Presupuestaria y Leyes anuales de Presupuestos).
- b) Las modificaciones por aumento de gastos no suponen necesariamente una revisión al alza del presupuesto por considerarlo insuficiente, sino que en gran parte corresponden a incorporaciones de créditos del ejercicio anterior permitidas en el artículo 73 de la Ley General Presupuestaria. El porcentaje que dichas incorporaciones suponen sobre el total de las modificaciones es el siguiente:

AÑO	TOTAL MODIFICACIONES (Miles de Ptas.)	TOTAL INCORPORACIONES (Miles de Ptas.)	Porcentaje
1983	669.136	234.142	35
1984	949.210	522.361	55
1985	576.871	416.511	72

La causa principal de estas incorporaciones, que se producen íntegramente dentro del Capítulo 6, Inversiones Reales, es que los créditos asignados a estas operaciones no llegan a ser consumidos en su totalidad en el ejercicio correspondiente, debido tanto a los frecuentes incumplimientos de los plazos por los contratistas (sin que conste, en estos casos, que el IGME haga uso de las facultades que la Ley de Contratos del Estado le otorga para evitar o remediar dichas situaciones) como a la demora imputable al propio Organismo en el desarrollo de las diferentes fases administrativas de la contratación (ver epígrafe III.2).

Como consecuencia de lo anterior, una parte importante de las modificaciones al presupuesto no suponen una práctica excepcional que permita superar las rigideces propias del sistema presupuestario (tal como están concebidas en el espíritu de la Ley General Presupuestaria), sino que son una práctica habitual destinada a paliar las disfuncionalidades descritas.

III. ANALISIS DE LAS DISTINTAS AREAS

La fiscalización ha sido planificada en función del tipo de actividad del IGME y comprendiendo tanto los gastos como los ingresos. Entre los gastos se ha prestado espe-

cial atención a las inversiones específicas según su actividad (sondeos, prospecciones, estudios, investigaciones, etcétera), y teniendo en cuenta su importancia cuantitativa. Respecto a los demás gastos, se han examinado los de personal y las adquisiciones de inmovilizado, así como la utilización de los mandamientos de pagos a justificar por los problemas específicos que plantean. Asimismo, se ha examinado en detalle el área en Tesorería.

III.1. INGRESOS

III.1.1. ESTRUCTURA DE LA FINANCIACION. TRANSFERENCIAS

La participación media de los diferentes capítulos de ingreso en la financiación del IGME durante el trienio 1983-1985 ha sido la siguiente (en derechos reconocidos):

	%
Capítulo 3: Tasas y otros ingresos.....	1,22
Capítulo 4: Transferencias corrientes.....	8,40
Capítulo 7: Transferencias de capital.....	90,34
Capítulo 8: Variaciones activos financieros.	<u>0,04</u>
	100,00

Del análisis de las transferencias percibidas por el IGME no han surgido incidencias dignas de destacarse en lo que respecta a la regularidad de su contabilización, ingreso o disposición. Sí las ha habido, en cambio, en el análisis de los ingresos del Capítulo 3 y, fundamentalmente, en los siguientes tres renglones: ventas de publicaciones, derechos del IGME por los trabajos que realiza e ingresos del Servicio de Documentación.

III.1.2. VENTAS DE PUBLICACIONES

El IGME dispone de un Servicio de Publicaciones encargado de la edición y venta al público de las obras en que se recogen los resultados de sus investigaciones. El precio de venta, fijado por la dirección del Organismo, se limita a cubrir los costes de edición. La recaudación obtenida por este concepto en el trienio fiscalizado supera los 37 millones de pesetas.

Las publicaciones están almacenadas en un sótano adecuadamente clasificadas, pero no figuran debidamente inventariadas. Existió una tentativa de inventario permanente por el sistema de fichas para cada publicación, pero carece de actualización. Se han observado retrasos en la actualización de más de tres años. La consecuencia es que el Instituto no conoce ni controla la cantidad total de volúmenes que existen en sus almacenes.

Por otra parte, el encargado de las ventas y de la confección de las facturas tiene libre acceso al almacén en el

que se depositan las publicaciones. El importe de las ventas es depositado transitoriamente en una caja custodiada por el propio encargado hasta su traslado, diario, a una cuenta restringida de recaudación. Se han observado diferencias entre el importe que reflejan las facturas y el ingresado en la cuenta bancaria por pequeñas cantidades no superiores, en ningún caso, a 18.000 pesetas por mes, por exceso unas veces y por defecto en otras. Igualmente, se ha observado que faltan facturas en la numeración correlativa, respecto a lo cual el encargado del Servicio de Publicaciones ha manifestado que se trató de ventas anuladas cuyas facturas fueron destruidas sin que quedase constancia de ello.

En resumen, el control interno del Servicio de Publicaciones presenta los siguientes defectos:

- a) No existe un inventario permanente de publicaciones.
- b) El encargado de facturación tiene acceso al almacén; es, además, el encargado de los cobros y el mismo que deposita la recaudación en la cuenta bancaria, funciones todas ellas incompatibles en un sistema de control interno que pueda ser considerado aceptable.
- c) No existe supervisión directa de ninguna de las operaciones anteriores.

Como consecuencia de todo ello el IGME no está en condiciones de controlar las ventas de publicaciones, de manera que pueden producirse bajas en las existencias sin conocimiento del Organismo, ventas no contabilizadas o recaudaciones no ingresadas en la cuenta bancaria.

Es recomendable que se proceda a efectuar un inventario con un corte a fecha fija y, a partir de ese momento, establecer un inventario permanente mecanizado de actualización continua. Asimismo, es conveniente segregar las funciones que actualmente desempeña una sola persona, con la incorporación de, al menos, un funcionario más, todo ello con la convicción de que el coste de estas mejoras no superaría el beneficio que suponen en términos de seguridad para el Servicio de Publicaciones.

III.1.3. DERECHOS DEL IGME POR LOS TRABAJOS QUE REALIZA

El Decreto 629/1960, de 31 de marzo, dispuso la convalidación de la tasa «Derechos del Instituto Geológico y Minero de España por los trabajos que realiza», y estableció las normas básicas de su regulación. Posteriormente, el Real Decreto-Ley 26/1977, de 24 de marzo, suprimió como tributo parafiscal dicha tasa, pasando a convertirse en recurso propio del IGME. Según el texto del Decreto 629/1960, están obligados al pago de esta tasa las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que soliciten libremente del IGME estudios geológicos, informes, peritajes, proyectos, análisis, etcétera.

Por cada trabajo encargado, el Instituto confecciona el correspondiente presupuesto de gastos y lo presenta para su aceptación a los interesados. Para trabajos de carácter

genérico, como son análisis y ensayos de laboratorio, existen unas tarifas predeterminadas. El importe es abonado mediante transferencia bancaria o mediante cheque, e ingresado en la cuenta restringida de recaudación. Una vez que el Instituto ha recibido los documentos acreditativos del ingreso procede a realizar el trabajo. En los laboratorios quedan archivadas copias de los presupuestos y de los documentos de ingreso, pero no existe un registro auxiliar comprensivo de los datos de todos los trabajos realizados y cobrados. La recaudación global alcanzada en el trienio 1983-1985 por este concepto, es de, aproximadamente, 17 millones de pesetas.

Como se ha indicado en el apartado III.1.1, este tipo de ingresos puede constituir una fuente adicional de financiación del IGME, para lo cual es recomendable que sus programas prevean el volumen máximo de actividad que pueda dedicarse a estos trabajos a particulares y, en consecuencia, la aportación de esta fuente de financiación al conjunto global de los ingresos del IGME.

III.1.4. INGRESOS DEL SERVICIO DE DOCUMENTACION

Junto a los anteriores, el IGME percibe ingresos por fotocopias realizadas de documentos archivados en su Servicio de Documentación abierto al público. El control de estos ingresos es deficiente, al no existir control mecánico del número de fotocopias y, en consecuencia, no poder conciliar la recaudación obtenida con la cantidad de fotocopias realizadas. En el conjunto de los tres años fiscales la recaudación por este tipo de ingresos ha estado en torno a los cinco millones de pesetas.

III.2. INVERSIONES

La importancia de los gastos de inversiones viene determinada por el grado de participación del Capítulo 6.º sobre el total de obligaciones reconocidas del presupuesto corriente, que alcanza un porcentaje medio en el trienio 1983-1985 de 82,4 por ciento, correspondiente a un volumen anual medio de, aproximadamente, 2.696 millones de pesetas.

Estos gastos de inversión se materializan en sondeos, prospecciones, estudios, investigaciones, etcétera, relacionados con la geología, la cartografía, los recursos minerales, las rocas industriales, la energía geotérmica, las aguas subterráneas y demás sectores propios de la competencia del IGME, y constituyen el núcleo básico de los Planes de Actividades que anualmente deben ser aprobados. La mayor parte de estas inversiones son ejecutadas con la intermediación de empresas a las que se adjudican los respectivos contratos, correspondiendo la redacción y elaboración de los proyectos a técnicos del propio IGME. Este Organismo ejecuta, con sus medios técnicos y humanos, un porcentaje muy pequeño de los proyectos, aproximadamente un 10 por ciento, el cual disminuye al 6 por ciento si lo consideramos en términos de importe de ad-

judicación de los mismos, puesto que los que se reservan para ejecución propia son, generalmente, de reducidas dimensiones.

A continuación se recoge el reparto medio del volumen total de inversiones adjudicadas (incluyendo tanto los proyectos iniciados cada año como los incorporados del ejercicio anterior), según las diferentes formas de contratación:

	<u>%</u>
Concurso.....	38
Convenio.....	35
Adjudicación directa.....	21
Ejecución por IGME.....	<u>6</u>
	100

Como se puede observar, y con independencia de cuanto se refiere a los supuestos de los convenios, que se tratan posteriormente, el concurso es la modalidad de adjudicación más relevante para la realización de las inversiones presupuestadas. La adjudicación directa es el sistema habitual en proyectos de escasa cuantía cuando no es el propio IGME quien los ejecuta con sus medios.

De la revisión de una muestra de expedientes de contratación, suficientemente representativa de las diferentes formas de adjudicación, se ha obtenido la conclusión de que, en líneas generales, en lo que se refiere a los concursos y a las adjudicaciones directas, los preceptos legales y reglamentarios que les son de aplicación han sido respetados. No obstante, son frecuentes las incidencias que se exponen a continuación:

a) No constitución de la fianza provisional requerida según el artículo 112 de la Ley de Contratos del Estado (en adelante LCE). La exigencia de esta fianza encuentra su justificación en la necesidad de que el organismo contratante obtenga la certeza de la solvencia del licitador que aspira, mediante su oferta, a la adjudicación del contrato. En el IGME se produce una fuerte concentración de las adjudicaciones en un pequeño número de sociedades (siete empresas absorben, aproximadamente, el 60 por ciento de la inversión), que suelen competir únicamente entre sí en las adjudicaciones. El hecho de que las empresas licitadoras sean suficientemente conocidas por el IGME explica la no constitución de fianzas provisionales.

b) Incumplimiento de los plazos de ejecución en los proyectos. En los documentos de liquidación de las obras se alude a dificultades técnicas que no son explicadas ni justificadas. Por su parte, el IGME no adopta las medidas que le permite en ciertos casos la legislación vigente, en concreto los artículos 137 al 141 del Reglamento General de la Contratación del Estado, especialmente la imposición de sanciones al contratista culpable de la demora. Entre otras disfunciones, los retrasos en la ejecución de los proyectos provocan un desplazamiento generalizado en la actividad inversora del Organismo hacia los ejerci-

cios siguientes a aquéllos a los que presupuestariamente corresponderían.

Por lo que a la figura de los convenios respecta, éstos se han celebrado en su inmensa mayoría con la Empresa Nacional Adaro de Investigaciones Mineras, S. A. (ENADIMSA), en cuyo capital participan el Instituto Nacional de Industria (INI) en un 80 por ciento y el propio IGME en el 20 por ciento restante, debiendo destacarse que su celebración se sustenta jurídicamente en una forzada interpretación del artículo 62, párrafo 2.º de la LCE, precepto éste enmarcado dentro del título que la Ley dedica a los contratos de gestión de servicios públicos. Efectivamente, el objeto de estos convenios es el característico de los contratos de asistencia regulados por el Decreto 1005/1974, de 4 de abril, relativo a los que celebre la Administración del Estado y sus Organismos autónomos con empresas consultoras o de servicios, y no el propio de los contratos de gestión de servicios públicos, por lo que la celebración de los mismos se debería haber acomodado a los preceptos de dicho Decreto y, entre ellos, a los que contemplan las modalidades de adjudicación: concurso público como sistema ordinario, y contratación directa, sólo en los casos contemplados expresamente (1).

En definitiva, se han producido adjudicaciones directas de contratos que, en virtud de lo señalado, deben calificarse como de asistencia en favor de ENADIMSA que no están amparadas en alguno de los supuestos contemplados por vía de excepción en el artículo 9.º del Decreto 1005/1974 (pese a la relativa proximidad con alguno de estos supuestos de las circunstancias que se citan en los convenios de referencia como expresivas de la idoneidad de ENADIMSA para la realización de los servicios y actividades de que se trata), y ello debido a una inadecuada invocación de un precepto (el artículo 62, párrafo 2.º de la LCE) que se refiere a los contratos de gestión de servicios públicos, cuyo objeto es claramente diferente del propio de los contratos de asistencia de empresas consultoras y de servicios.

III.3. OTROS GASTOS

La actividad del IGME favorece la concentración del gasto en las inversiones del Capítulo 6.º del Presupuesto, en forma de estudios, sondeos e investigaciones en materias de su competencia. Junto a este grupo de gastos merecen ser destacados los de personal (Capítulo 1.º) y las adquisiciones de material de inmovilizado (con cargo al correspondiente concepto del Capítulo 2.º o del 6.º). Igualmente hay que destacar los gastos hechos efectivos por medio de mandamientos de pago a justificar, por su especial tratamiento. El resto de los Capítulos presupuesta-

(1) Algunos de los convenios referidos tienen por objeto actividades que se enmarcan dentro de los supuestos del contrato de obras, en cuyo caso les son aplicables los preceptos del título primero del libro primero de la LCE, pero no los del título segundo, referido a los contratos de gestión de servicios públicos.

rios (gastos en bienes corrientes, transferencias y gastos financieros) alcanzan niveles muy inferiores, lo que unido al hecho de no haber sido detectadas particularidades dignas de mención en su análisis conduce a que se prescindiera de su consideración en detalle en el presente Informe.

III.3.1. PERSONAL

La evolución de los gastos de personal en el período fiscalizado ha sido la siguiente:

	OBLIGACIONES RECONOCIDAS (Miles de Ptas.)	INDICE VARIACION SOBRE EJERCICIO ANTERIOR
1983	313.946	--
1984	479.807	153
1985	483.970	101

El importante aumento producido en 1984 se debe a que por primera vez en ese año se incluyen en los presupuestos del IGME la totalidad de las remuneraciones del personal, ya que hasta entonces las retribuciones básicas del personal funcionario eran abonadas a través del Ministerio de Industria y Energía.

La estructura media del personal del IGME, tanto en lo referente al régimen de prestación de servicios al Organismo como a su titulación profesional, está recogida en los siguientes cuadros:

	1983		1984		1985	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
Funcionarios.....	94	36	88	35	74	31
Laborales.....	147	57	143	58	147	61
Contratados administrativos	18	7	18	7	18	8
	259	100	249	100	239	100

	1983		1984		1985	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
Titulados Superiores.....	96	37	90	36	87	36
Titulados Medios.....	29	11	30	12	26	11
Administrativos y equivalentes.....	32	12	33	13	34	14
Operarios, Auxiliares y equivalentes.....	102	40	96	39	92	39
	259	100	249	100	239	100

Los cuadros muestran una gran estabilidad, tanto en la estructura de la plantilla, sumamente cualificada, como en la dimensión de la misma, observándose, no obstante, una ligera tendencia a la disminución centrada en el personal funcionario.

El deseo del IGME de elevar el grado de ejecución de las inversiones con sus propios medios, tema del que se hablará más adelante, ha impulsado a la dirección a solicitar, durante el ejercicio de 1986, una ampliación de la plantilla laboral en 105 nuevos puestos, repartidos en 46 titulados medios, 11 titulados superiores (ambos grupos sujetos a los términos ordinarios del Convenio Laboral del Organismo) y 48 titulados superiores más con un régimen retributivo especial en razón de una más compleja carga de funciones y responsabilidades.

Por otra parte hay que señalar que, a 31 de diciembre de 1986, el IGME estaba aún a la espera de la aprobación de la relación de los puestos de trabajo del Organismo a que se refiere el artículo 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.

De las pruebas practicadas sobre las nóminas abonadas por el IGME se ha deducido su regularidad en líneas generales, en lo que concierne a contabilización, imputación y pago de las mismas.

III.3.2. INMOVILIZADO

El IGME, como ya se indicó anteriormente, carece de registros contables de carácter patrimonial que reflejen y cuantifiquen el patrimonio del Organismo y sus variaciones, limitándose a la llevanza de una contabilidad de seguimiento de la ejecución del presupuesto. El problema es especialmente importante en lo referente al inmovilizado, ya que incluso, hasta febrero de 1984, no estuvieron inventariados los bienes del Instituto. La elaboración de este inventario fue encargada, por el sistema de adjudicación directa, a una empresa privada especialista debido, según alegación del IGME, a la magnitud de la tarea. El importe de este trabajo ascendió a 9.980.000 pesetas. La esperanza que supuso el establecimiento de dicho inventario se ha visto, no obstante, frustrada por la falta de actualización de los datos. Como ejemplo, se puede indicar que un vehículo que fue propiedad del IGME, subastado a través del Parque Móvil el 18 de julio de 1985, figuraba aún dado de alta en el inventario el 30 de octubre de 1986. El personal encargado del inventario manifiesta que no recibe comunicación de las adquisiciones o retiros y, por tanto, carece de información para actualizar los registros. Es imprescindible, en consecuencia, que por parte de los órganos rectores del Instituto se adopten las medidas que aseguren que simultáneamente a cada adquisición o retiro de un bien de inmovilizado se produzca la correspondiente orden de corrección del inventario.

En lo que se refiere a las adquisiciones de elementos de inmovilizado o de bienes inventariables en general, se ha seleccionado una muestra (2) en la que se ha verificado el cumplimiento de las normas aplicables en materia de contratación de suministros, aunque han sido frecuentes las siguientes incidencias:

- a) Incumplimiento de los plazos de entrega.
- b) No constitución de fianzas.
- c) Insuficiente documentación de las facturas.
- d) No constancia de que en la contratación directa de la adquisición de mobiliario y de material de oficina sean solicitadas ofertas con precios y condiciones al menos a tres posibles adjudicatarios, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 8.º, párrafo 2.º del Decreto 3186/1968, de 26 de diciembre.

III.3.3. MANDAMIENTOS DE PAGO A JUSTIFICAR

El siguiente cuadro refleja el importe total de los mandamientos de pago a justificar librados por el IGME a lo largo del período fiscalizado, su evolución ascendente y su comparación con el volumen total de pagos de presupuesto corriente.

	1983	1984	1985	TOTAL
(1) Mandamientos a justificar librados.....	235.511	263.726	334.652	833.889
(2) Importe justificado.....	209.199	239.990	274.292	717.481
(3) Reintegros....	26.312	29.736	60.360	116.408
(4) Total pagos Presupuesto corriente.....	2.615.788	2.614.320	2.491.098	7.757.206
(5) (1):(4) %.....	8,88	10,09	13,43	10,75

(En miles de Ptas.)

El IGME no registra en un libro especial tales mandamientos de forma que verifique el seguimiento del proceso de justificación, efectuándose el mismo de forma descoordinada entre los Departamentos de Habilitación y Contabilidad. No obstante, de las pruebas exhaustivas practicadas sobre los mandamientos de pago a justificar se ha deducido que los importes librados han sido debidamente justificados en tiempo y forma, con escasas ocasiones de retraso respecto a los plazos legales fijados.

III.4. TESORERIA

Los saldos de tesorería reflejados en las cuentas de liquidación del IGME son los siguientes:

- 1983: 136.576.628 pesetas.
- 1984: 44.203.083 pesetas.
- 1985: 199.134.117 pesetas.

El descenso producido en 1984 se debió a que en este ejercicio se produjo un notable exceso de pagos sobre ingresos, tendencia que se invirtió en el ejercicio siguiente. Tales saldos están situados en la cuenta del Organismo

(2) Representativa del 41 por ciento del volumen de gasto del Capítulo 2 y del 29 por ciento del Capítulo 6.

en el Banco de España. Junto a esta cuenta, los Servicios Centrales tienen abiertas tres más:

- a) Cuenta para «pagos a justificar» a nombre del habilitado en el Banco de España.
- b) Cuenta destinada al pago de nóminas al personal en una entidad bancaria privada.
- c) Cuenta restringida de recaudación, en otra entidad bancaria privada.

Las dos cuentas abiertas en entidades privadas fueron debidamente autorizadas en su momento por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera. Hay que señalar, no obstante, que la autorización de la cuenta restringida de recaudación contenía el mandato de que los saldos que eventualmente figurasen en la misma deberían ser traspasados quincenalmente los días hábiles inmediatamente anteriores a, respectivamente, los días diez y veinticinco de cada mes, a la cuenta oficial en el Banco de España, mandato que no ha sido respetado al producirse frecuentes retrasos en los traspasos de fondos y ser habitual que no sea transferida la totalidad del saldo en cada traspaso. Mediante un muestreo suficientemente representativo se ha comprobado, no obstante, que el único receptor de fondos procedentes de tal cuenta restringida ha sido la cuenta oficial del Banco de España.

Mayor importancia tiene el hecho de que el IGME no controla mediante libros auxiliares la evolución de estas cuentas bancarias, excepto en el caso de la oficial del Banco de España. Paralelamente no practica conciliaciones bancarias en un sentido formal, es decir, de manera que consten documentalmente las distintas fases de una conciliación. El control de las cuentas corrientes se realiza mediante anotaciones, tachaduras y marcas que se practican sobre los extractos enviados por las entidades bancarias, lo cual fácilmente conduce a errores y a desfases, hecho que se ve agravado por la falta de supervisión de estos procesos.

Por otra parte, como quedó indicado en el apartado III.1, algunos ingresos se depositan transitoriamente en cajas ubicadas en la propia sede de los Servicios Centrales del IGME. Al igual que las cuentas bancarias, estas cajas carecen de importantes elementos de control como pueden ser el seguimiento de los ingresos y pagos a través de libros diarios, la realización de arqueos formales ya sean periódicos o esporádicos, etc. El único control se produce en el momento en que las cajas traspasan sus fondos a las cuentas bancarias, cotejándose entonces tal importe con los libros en que se registran los recibos correspondientes a los ingresos cuya recaudación ha sido depositada en la caja desde el último traspaso.

Junto a los problemas que presenta la tesorería en los Servicios Centrales están los que ofrecen la de las Oficinas Regionales de Proyectos. Estas perciben fondos de los Servicios Centrales de dos formas diferentes correspondientes a sendos motivos:

- a) Contra presentación de las facturas en los gastos de los proyectos de inversión que se desarrollan en su área.

- b) Anticipos para gastos corrientes de funcionamiento de la oficina.

Tanto en un caso como en otro el envío de fondos se produce mediante cheques nominativos. Dos de estas ocho oficinas no tienen abierta ninguna cuenta bancaria, según han certificado por escrito sus titulares, de donde hay que concluir que los fondos que les son remitidos son cobrados directamente. Mediante este procedimiento el IGME no puede controlar, ni siquiera conocer, la situación de la Tesorería de dichas oficinas regionales.

Por otra parte, las cuentas abiertas por las otras seis oficinas regionales lo son a nombre particular de sus directores, figurando secundariamente la denominación IGME en sólo dos de ellas. Al respecto hay que recordar la Moción elevada a las Cortes por este Tribunal sobre la Tesorería de los Organismos Autónomos Administrativos, en la que se recomienda que todos los fondos en efectivo estén depositados en cuentas bancarias autorizadas, intervinidas y con la denominación oficial del organismo titular. El deseo, manifestado por los órganos rectores del IGME, de conceder amplia autonomía operativa a estas oficinas regionales no debe hacer olvidar el carácter de públicos que continúan manteniendo los fondos de los cuales son titulares.

En virtud de todo ello, es recomendable que el IGME establezca un conjunto de medidas de reorganización de las funciones de tesorería que contemplen al menos los siguientes puntos:

- a) Distinción clara y separación de funciones entre tesorería, contabilidad y habilitación mediante la creación de una unidad para cada una de ellas dependiente directamente de la Secretaría General.
- b) Apertura de un libro auxiliar por cada cuenta bancaria.
- c) Conciliación periódica (preferentemente mensual) de las cuentas bancarias, documentándolas debidamente y sometiéndolas a revisión posterior por persona independiente a quien las realiza.
- d) Apertura de libro de caja.
- e) Práctica de arqueos, tanto periódicos como esporádicos, con constancia documental de los mismos.
- f) Apertura de una cuenta bancaria autorizada en cada oficina regional a nombre del IGME.

IV. ESTUDIO CRITICO DE LA ACTIVIDAD DEL IGME

IV.1. GRADO DE EJECUCION PROPIA DE LOS PROYECTOS DE INVERSION

Como se ha indicado anteriormente, el IGME ejecuta con sus propios medios únicamente el 10 por ciento del total de proyectos de inversión, correspondiente a un 6 por ciento del porcentaje del volumen de gastos de los mismos, adjudicando en consecuencia a otras compañías la mayor parte de los proyectos que se enmarcan en su

Plan de Actividades. El hecho de que el personal técnico del IGME no participe en la ejecución de los proyectos supone una infrautilización de los medios materiales y, especialmente, humanos disponibles. Además, los órganos rectores del IGME consideran que es posible y conveniente elevar el porcentaje de ejecución propia de tales proyectos, lo que ha motivado a la dirección del Organismo a solicitar ampliación de la plantilla existente, tal y como se ha indicado en el apartado III.3.1. Las ventajas que proporcionaría este aumento de la participación del IGME en los proyectos de inversión serían:

a) Un mejor aprovechamiento de los recursos humanos existentes del IGME y de su alta capacitación técnica, lo que favorecería tanto el progreso tecnológico de la actividad del Instituto, como una mayor capacitación técnica del personal.

b) Coordinación de las distintas fases de los proyectos. En la actualidad, en la mayoría de los proyectos, los técnicos del IGME intervienen en la redacción de las bases técnicas, en la decisión de su adjudicación, en la supervisión de los trabajos y, lógicamente, en su recepción, pero no en la ejecución. Hay que suponer que si los mismos técnicos participasen en todas las fases, incluida como fundamental la ejecución, la coordinación sería mayor, lo que redundaría en mayores niveles de calidad y eficacia.

Obviamente, para que se elevase el grado de ejecución propia de los proyectos, además de intensificar la utilización del personal que ya está prestando sus servicios en el IGME, sería necesario aumentar la plantilla en un número suficiente que permitiese desarrollar ese mayor grado de ejecución. No obstante, el IGME debería realizar los cálculos pertinentes hasta llegar a definir cuál debe ser el grado óptimo de ejecución propia y determinar la plantilla adecuada para conseguirlo. Ello exige, previamente, acometer la reforma de los sistemas de organización y control interno del Organismo, a cuyas deficiencias se ha hecho referencia en apartados anteriores.

IV.2. CUMPLIMIENTO POR EL IGME DE LOS OBJETIVOS PREVISTOS

Los presupuestos por programas introdujeron por primera vez en 1985 los indicadores de objetivos. En este ejercicio el IGME participó en tres programas: Dirección y Servicios Generales de Industria, Minería Energética y Fomento de la Minería no Energética. Cada uno de ellos contenía los correspondientes indicadores. No obstante, las deficiencias del sistema contable del IGME impiden conocer el grado de cumplimiento de tales objetivos, al no disponer de unos registros contables o estadísticos que, para cada indicador, recojan el volumen o cifra alcanzado. Debido a esto, es imposible obtener conclusiones ciertas sobre la eficacia del IGME en el cumplimiento de los objetivos asignados, de entre los cuales destacan:

- a) Desarrollo de la cartografía geológica básica y derivada.
- b) Actualización del fondo documental del IGME.
- c) Actualización del inventario de carbones.
- d) Evaluación de los recursos geotérmicos.
- e) Investigación en materia de abastecimiento de materias primas minerales no energéticas.

Si pueden, sin embargo, extraerse conclusiones respecto a la actuación de los diferentes órganos del IGME en relación con las normas que le son de aplicación en materia de actividad y funciones. A este respecto, hay que señalar que el Organismo desarrolla todas las funciones y competencias que le fueron asignadas por el Real Decreto 2402/1977, aunque los órganos rectores reconocen el retraso relativo de las investigaciones en materia de minería respecto a los de geología, geotecnia y aprovechamiento del suelo.

Por otra parte, el mismo Real Decreto establece que corresponde al Consejo General del Organismo la aprobación del Plan General de Actividades, que debe ser el documento fundamental para la programación de la actuación del IGME, especialmente en la coordinación de los proyectos de inversión. Sin embargo, el Consejo General no ha sido convocado una sola vez entre julio de 1982 y julio de 1985. Durante este período los Planes, elaborados por la Comisión Permanente, fueron sometidos únicamente a la aprobación del Presidente del Consejo General, el Secretario General de la Energía, incumpléndose, de este modo, el mencionado Real Decreto 2402/1977, en su artículo sexto, párrafo uno, apartado b.

Por otro lado, estos Planes han tenido un carácter meramente indicativo, con expresión de ciertas prioridades pero nunca han llegado a ser vinculantes, de manera que la actuación final del IGME se ha desviado, frecuentemente, de sus previsiones.

Es conveniente que, por parte de los órganos rectores, se adopten las medidas precisas para que la Dirección de Planificación y Gestión coordine toda la información necesaria para elaborar unos Planes de Actividades adecuadamente estructurados, comprensivos de todos los proyectos de inversión que deban realizarse en el período, seleccionados con criterios objetivos entre los cuales no debe rechazarse el económico (aunque tampoco deba ser el parámetro de decisión más importante), de manera que, tras la aprobación por el órgano competente, tales Planes constituyan el elemento racionalizador principal en la actividad del IGME y el fundamento de sus programas presupuestarios.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De lo expuesto en los apartados precedentes se deducen las siguientes conclusiones:

- 1.º El sistema contable del IGME ha carecido, durante el período fiscalizado, de una contabilidad de tipo patrimonial, aunque ello no obsta para que hayan sido cum-

plidas las normas que le son aplicables en materia de regulación formal de la contabilidad. Es singularmente destacable el hecho de que el inventario de bienes de inmovilizado que el IGME implantó en 1984 haya quedado desfasado por la actualización de los datos en él contenidos (vid. apartados II.1 y III.3.2.).

2.ª No se produce una correcta segregación de las diferentes fases del gasto (II.1.).

3.ª El control interno del Servicio de Publicaciones es tan defectuoso que el IGME no está en condiciones de asegurar la fiabilidad de las cifras de volumen de ventas, existencias ni recaudaciones (III.1.2.).

4.ª Existe un incumplimiento generalizado de los plazos de ejecución de los proyectos de inversión por las empresas adjudicatarias. A su vez, el IGME no ha adoptado en ningún caso las medidas previstas en el Reglamento General de Contratación para corregir o reducir los efectos negativos derivados de estos hechos (III.2.).

5.ª El IGME ha concertado diversos convenios con ENADIMSA, equivalentes al 38 por ciento en volumen de gasto de los proyectos de inversión, mediante una interpretación forzada del artículo 62, párrafo 2.º, de la Ley de Contratos del Estado (III.2.).

6.ª Los sistemas establecidos por el IGME para el control de los mandamientos de pago a justificar son deficientes, aunque de las pruebas practicadas se ha deducido que no ha habido irregularidades en su justificación (III.3.3.).

7.ª Los saldos de Tesorería depositados en cuentas bancarias y en cajas en la sede del Organismo están insuficientemente controlados. Por otra parte, dos de las oficinas regionales carecen de cuentas bancarias, por lo que los fondos recibidos en forma de cheque de los Servicios Centrales son cobrados directamente, procedimiento ajeno a cualquier conocimiento por parte del Instituto (III.4.).

8.ª El IGME mantiene un grado de ejecución propia de los proyectos de inversión excesivamente bajo. Una elevación de dicho nivel proporcionaría, entre otras ventajas, una mayor capacitación técnica del personal y una mejor coordinación de las distintas fases del proyecto (IV.1.).

9.ª El sistema contable del IGME impide conocer el grado de cumplimiento de los objetivos fijados por medio de indicadores en los presupuestos por programas, lo que dificulta el análisis de la eficacia de la gestión del Organismo (IV.2.).

10. Debido a la ausencia de convocatorias de reuniones del Consejo General del IGME entre julio de 1982 y julio de 1985 los Planes Generales de Actividades no han podido ser aprobados en la manera que dispone el Real Decreto 2402/1977, de 17 de junio. Por otra parte tales Planes han carecido de la consistencia necesaria para convertirse en un elemento racionalizador de la actividad del IGME (IV.2.).

A la vista de las conclusiones anteriores y, en general, de todo lo expresado en el presente Informe, y en uso de la facultad que otorga el artículo 14.1 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, se re-

comienda que, por parte de los órganos rectores del IGME, se adopten una serie de medidas encaminadas a subsanar los defectos indicados y a prevenir la no repetición de los mismos:

1. Recomendaciones en relación con el control interno:

1, a) El IGME debería establecer unos sistemas de control interno de su Tesorería que, como mínimo, habrían de contemplar los siguientes aspectos:

— Conciliaciones formales periódicas de todas las cuentas bancarias.

— Arqueos periódicos, combinados con otros esporádicos, de las cajas de efectivo.

— Supervisión de las operaciones anteriores.

— Apertura de un libro auxiliar por cada cuenta bancaria y cada caja.

— Apertura de una cuenta bancaria autorizada en cada oficina regional a nombre del IGME.

1, b) Asimismo se recomienda la distinción clara y la separación de funciones entre tesorería, contabilidad y habilitación mediante la creación de una unidad para cada una de ellas dependiente directamente de la Secretaría General.

1, c) El Servicio de Publicaciones debería inventariar sus existencias y mantener un sistema de inventario permanente de las publicaciones. Asimismo, se debería proceder a segregar entre diferentes personas ciertas funciones como son el cobro al público del importe de las ventas y la contabilización de las mismas. De la misma manera deberían instalarse un control mecánico del número de fotocopias realizadas por el Servicio de Documentación y un sistema de supervisión del proceso de recaudación de los ingresos correspondientes.

1, d) Se recomienda actualizar el inventario de bienes de inmovilizado y adoptar las medidas que aseguren su actualización permanente, como puede ser la obligación de comunicar a los responsables del inventario toda adquisición, baja o traslado de elementos de inmovilizado que se produzca.

2. Recomendaciones en relación con el sistema contable:

2, a) El IGME debería establecer un sistema contable que, más allá del carácter informativo-estadístico que posee en la actualidad, pueda constituirse en instrumento de gestión que haga posible la toma de decisiones guiadas por criterios de eficiencia y economía, tal como previene la Instrucción de Contabilidad de los Organismos Autónomos del Estado (Orden del 31 de marzo de 1986), de obligada aplicación a partir de 1987.

2, b) El IGME debe respetar las diferentes fases del gasto, distinguiendo entre autorizaciones y disposiciones, así como entre reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos.

2, c) Los mandamientos de ingreso deben ser elaborados en el momento en que la recaudación pasa a disposición del IGME, esto es, cuando se deposita en la cuenta restringida de recaudación, pudiendo agrupar en un mismo documento los ingresos producidos en un determinado período de tiempo (una quincena, un mes).

2, d) Debe verificarse el seguimiento de los procesos de libramiento y justificación de los mandamientos de pago a justificar por medio de un libro especial.

2, e) Se deben implantar procedimientos que permitan conocer el grado de cumplimiento de los objetivos previstos en los programas presupuestarios.

3. Recomendaciones en relación con la actividad:

3, a) El IGME debería recurrir a las medidas previstas en la legislación de contratos del Estado en los casos de demora culpable del contratista en la ejecución de los proyectos de inversión.

3, b) Se recomienda prescindir de la figura jurídica del convenio en la contratación con ENADIMSA y sustituirla por la «adjudicación directa en circunstancias excepcionales», permitida en el artículo 37.1 de la Ley de Contratos del Estado o, preferentemente, por la forma genérica del concurso.

3, c) El IGME debe potenciar los estudios de diferentes alternativas al esquema actual de financiación encaminados a reducir la proporción de la aportación de las transferencias públicas, recurriendo a fuentes alternativas como pueden ser colaboraciones con otras entidades en régimen de cofinanciación, trabajos para particulares

o colaboraciones con Comunidades Autónomas, estas últimas ya practicadas con resultado positivo.

3, d) Los presupuestos por programas del IGME deben indicar el volumen máximo de actividad que puede dedicar a trabajos a particulares y, en consecuencia, la aportación de esta fuente de financiación al conjunto global de los ingresos del Instituto.

3, e) Asimismo, se recomienda desarrollar y completar los estudios referentes a las ventajas que proporcionaría el aumento del grado de ejecución propia de los proyectos de inversiones, hasta llegar a determinar una cifra óptima para el mismo y, en función de ella, establecer la que debería ser la plantilla ideal para su consecución. En cualquier caso, un aumento del grado de ejecución propia, al elevar el nivel de actividad interna y de utilización de los recursos, exigiría unos sistemas de organización y control interno mejores que los actuales, por lo que, previamente a la elevación de aquél, deben reformarse éstos en la línea de lo recomendado en el presente Informe.

3, f) Los Planes de Actividades deberían convertirse en el elemento racionalizador de la actividad del IGME, a partir de un estudio selectivo de los diferentes proyectos, incluyendo sólo los rentables (no en sentido económico, sino social, por el auténtico interés de la investigación, prospección, etcétera), alcanzando carácter vinculante, constituyendo el fundamento de los presupuestos por programas y siendo aprobados por la máxima instancia, el Consejo General, tal como lo exigen las disposiciones reguladoras del IGME.

Madrid, 22 de enero de 1988.—El Presidente del Tribunal de Cuentas, **José María Fernández Pirla**.

ANEXOS

Anexo 1

ESTRUCTURA Y EVOLUCION DE LOS GASTOS DEL I.G.M.E. EN EL PERIODO 1983-1985

(Millon de Pesos.)

CAPITULO	DENOMINACION	1983				1984				1985			
		OBLIGACIONES RECONOCIDAS		% SOBRE TOTAL OBLIGACIONES	INDICE VARIACION SOBRE EJERCICIO ANTERIOR	OBLIGACIONES RECONOCIDAS		% SOBRE TOTAL OBLIGACIONES	INDICE VARIACION SOBRE EJERCICIO ANTERIOR	OBLIGACIONES RECONOCIDAS		% SOBRE TOTAL OBLIGACIONES	INDICE VARIACION SOBRE EJERCICIO ANTERIOR
		OBLIGACIONES RECONOCIDAS	% SOBRE TOTAL OBLIGACIONES	INDICE VARIACION SOBRE EJERCICIO ANTERIOR	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	% SOBRE TOTAL OBLIGACIONES	INDICE VARIACION SOBRE EJERCICIO ANTERIOR	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	% SOBRE TOTAL OBLIGACIONES	INDICE VARIACION SOBRE EJERCICIO ANTERIOR			
1	GASTOS DE PERSONAL.....	313.946	11,83	153	479.807	13,28	153	483.970	13,66	101			
2	COMPRA DE BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS	113.785	4,29	114	130.307	3,60	114	192.678	5,44	148			
3	INTERESES (GASTOS FINANCIEROS).....	--	--	--	--	--	--	--	--	--			
4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES.....	8.024	0,30	8	670	0,02	8	985	0,03	147			
	TOTAL OPERACIONES CORRIENTES...	435.755	16,42	140	610.784	16,86	140	677.633	19,13	111			
		=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====			
6	INVERSIONES REALES.....	2.214.533	83,51	136	3.011.106	83,10	136	2.863.865	80,83	95			
7	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL.....	--	--	--	--	--	--	--	--	--			
8	VARIACION ACTIVOS FINANCIEROS.....	1.500	0,07	113	1.699	0,04	113	1.697	0,04	100			
9	VARIACION PASIVOS FINANCIEROS.....	--	--	--	--	--	--	--	--	--			
	TOTAL OPERACIONES CAPITAL.....	2.216.033	83,58	136	3.012.805	83,14	136	2.865.562	80,87	95			
		=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====			
	TOTAL.....	2.651.788	100	137	3.623.589	100	137	3.543.175	100	98			
		=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====			

Anexo 2

ESTRUCTURA Y EVOLUCION DE LOS INGRESOS DEL I.G.M.F. EN EL PERIODO 1983-1985
(Miles de Pes.)

CAPITULO	DENOMINACION	1983			1984			1985		
		DERECHOS RECONOCIDOS	% SOBRE TOTAL DERECHOS	INDICE VARIACION SOBRE EJERCICIO ANTERIOR	DERECHOS RECONOCIDOS	% SOBRE TOTAL DERECHOS	INDICE VARIACION SOBRE EJERCICIO ANTERIOR	DERECHOS RECONOCIDOS	% SOBRE TOTAL DERECHOS	INDICE VARIACION SOBRE EJERCICIO ANTERIOR
1	IMPUESTOS DERECHOS.....	--	--	--	--	--	--	--	--	--
2	IMPUESTOS INDIRECTOS.....	--	--	--	--	--	--	--	--	--
3	TASAS Y OTROS INGRESOS.....	42,905	1,23	97	41,513	1,18	97	47,176	1,23	113
4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES.....	155,715	4,48	206	321,535	9,15	206	432,397	11,27	134
5	INGRESOS PATRIMONIALES.....	--	--	--	--	--	--	--	--	--
	TOTAL OPERACIONES CORRIENTES.....	198,620	5,71	183	363,048	10,33	183	479,573	12,50	132
		=====	====	===	=====	=====	===	=====	=====	===
6	EVOLUCION INVERSIONES REALES.....	--	--	--	--	--	--	--	--	--
7	TRANSFERENCIAS CAPITAL.....	3,277,006	94,26	96	3,148,571	89,62	96	3,353,733	87,45	106
8	VARIACION ACTIVOS FINANCIEROS.....	779	0,05	198	1,544	0,05	198	1,716	0,05	111
9	VARIACION PASIVOS FINANCIEROS.....	--	--	--	--	--	--	--	--	--
	TOTAL OPERACIONES CAPITAL.....	3,277,785	94,29	96	3,150,115	89,67	96	3,355,449	87,50	106
		=====	====	==	=====	=====	==	=====	=====	===
	TOTAL.....	3,476,405	100	101	3,513,163	100	101	3,855,022	100	109
		=====	===	===	=====	=====	===	=====	=====	===

Anexo 3

MODIFICACIONES DE CREDITO EN EL I.G.M.E. EN EL PERIODO 1983-1985
(Miles de Pesos.)

	1983		1984		1985	
	(1) CREDITOS INICIALES	(2) MODIFICACIONES (2)-(1)	(3) CREDITOS INICIALES	(4) MODIFICACIONES (5)-(4)	(5) CREDITOS INICIALES	(6) MODIFICACIONES (6)-(5)
CAP.1 GASTOS PERSONAL.....	332,758	--	516,812	14,578	570,623	22,906
CAP.2 COMPRA BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS	145,603	1,523	157,251	--	211,812	--
CAP.3 INTERESES.....	--	--	--	--	--	--
CAP.4 TRANSFERENCIAS CORRIENTES.....	6,743	4,523	7,443	--	7,505	--
TOTAL OPERACIONES CORRIENTES.....	485,104	3,046	681,506	14,578	789,940	22,906
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====
CAP.6 INVERSIONES REALES.....	3,007,584	666,080	3,345,100	934,632	3,372,200	553,965
CAP.7 TRANSFERENCIAS CAPITAL.....	--	--	--	--	--	--
CAP.8 VALUACION ACTIVOS FINANCIEROS.....	16,500	--	1,700	--	1,700	--
CAP.9 VALUACION PASIVOS FINANCIEROS.....	--	--	--	--	--	--
TOTAL OPERACIONES CAPITAL.....	3,024,084	666,080	3,346,800	934,632	3,373,900	553,965
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====
TOTAL.....	3,509,188	669,126	4,028,306	949,210	4,163,840	576,871
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====

Nota: Las cifras de modificaciones están expresadas en valores absolutos, es decir, sin compensar aumentos con disminuciones.

En relación con el borrador provisional de la fiscalía realizada por ese Tribunal de este Organismo, correspondiente a los ejercicios 1983 a 1985, formulo a V. E. las siguientes alegaciones:

II.1. SISTEMA CONTABLE

La contabilidad del Organismo, conforme se señala en el informe, se ajusta a la normativa vigente en la materia. En consecuencia la falta de registros contables de carácter patrimonial no constituyen una omisión del IGME, sino más bien una carencia del actual sistema contable, circunstancia que se pretende corregir con el sistema contable SICAI actualmente en fase de implantación por la IGAE, sistema en el cual el Instituto participa como Organismo piloto.

Respecto de la confusión de las diferentes fases presupuestarias del gasto, sin separación de la autorización (A) y el compromiso (D), esta viene motivada por la naturaleza de los proyectos que por referirse a la contratación con empresas consultoras y de servicios regulado por el Decreto 1005/1974, de 4 de abril, en cuyo artículo 7.º establece que cuando se trata de concursos públicos «hasta que no se conozca el importe del contrato proyectado... no se procederá a la... fiscalización del gasto correspondiente y a su aprobación» (AD). Asimismo y en lo que se refiere a la agrupación de las fases O y P, dado que se conoce el importe exacto de la obligación y ésta se ha efectuado y comprobado la inversión realizada no parece en consecuencia oportuno separar ambas fases, según establecen las normas de gestión presupuestaria y aconseja una mayor celeridad en la ejecución.

La confección de los mandamientos de ingresos en el momento que los ingresos por ventas de obligaciones se producen en la cuenta abierta por el Organismo, obedece por una parte a la escasa cuantía de los ingresos diarios (circunstancia que el informe obvia admitiendo la posibilidad de agrupación de mandamientos) y a la evitación de desfases temporales entre la contabilidad del IGME y los saldos de la cuenta del Banco de España.

El retraso en el tratamiento y procesamiento informáticos de la documentación contable, es una circunstancia ajena al organismo que está a la espera de la aplicación del sistema contable SICAI diseñado por la IGAE para los organismos autónomos, proyecto en el que como se ha mencionado el IGME es Organismo piloto.

II.2. EJECUCION PRESUPUESTARIA

Al referirse a la causa de las incorporaciones se señala que éstas obedecen a los frecuentes incumplimientos de los plazos de los contratistas (circunstancia que se está persiguiendo en la actualidad) y a la demora imputable al propio Organismo en el desarrollo de las diferentes fases administrativas de la contratación. Esta segunda razón no parece justificada pues el IGME es uno de los Organismos Autónomos cuyo nivel de ejecución presupues-

taria es más elevado, a la fecha del informe (final de 1985) fue de un 89,5 por ciento.

III.1.2. VENTA DE PUBLICACIONES

La existencia de Caja de moneda fraccionaria para atender las necesidades de cambio en las operaciones del día siguiente, aconseja no ingresar el total de las ventas en la cuenta bancaria, no obstante dicha cantidad es de pequeño importe. Por otra parte, las ventas se cierran en una fecha determinada, produciéndose un desfase al procederse al ingreso en el Banco de cantidades obtenidas con posterioridad a dicha fecha.

III.2. INVERSIONES

En los concursos se exige siempre fianza provisional como medio de garantía de las ofertas presentadas, no obstante en las adjudicaciones directas y en base a lo dispuesto en el artículo 4.º del Decreto 1005/1974 y dado que «el órgano de contratación no estima conveniente su exigencia» por tratarse de empresas con las que habitualmente contrata el Organismo (es un sector muy especializado con un pequeño número de empresas) sin perjuicio de la exigencia en todo caso de la fianza definitiva previa a la formación del contrato.

Los Convenios celebrados con ENADIMSA, basados en el artículo 62.2 de la LCE, han sido en todos los casos informados previamente por la Asesoría Jurídica del Departamento y a juicio de la misma procedía la celebración del Convenio según lo dispuesto en el referido artículo de la LCE.

III.3.2. INMOVILIZADO

Las incidencias señaladas en la adquisición de elementos de inmovilizado o de bienes inventariables en general, a las que se atribuye su carácter frecuente, probablemente se deba a las nuevas seleccionadas, ya que algunas de dichas circunstancias se han producido únicamente en contadas ocasiones.

III.3.3. MANDAMIENTOS DE PAGOS A JUSTIFICAR

Entre los supuestos para la utilización de pagos «a justificar» que recoge el artículo 79 de la Ley General Presupuestaria, junto al de la imposible justificación inmediata está, el previsto en el párrafo 2 del citado artículo, que posibilita la utilización de dicha forma de pago por los Organismos Autónomos y que tengan por objeto satisfacer gastos a realizar en localidad donde no exista dependencia del Organismo de que se trate, circunstancia que se da en gran parte de los gastos derivados de los proyectos por Administración que efectúa directamente el IGME.

III.4. TESORERIA

El cumplimiento del mandato de traspasar quincenalmente a la cuenta del Banco de España de la recaudación que figura en la cuenta restringida, ha sido generalmente respetado conforme se puede deducir de los extractos de la cuenta en el Banco de España del Organismo.

El control de las cuentas corrientes es adecuado, pues el IGME únicamente dispone de cuentas en el Banco de España (cuyo control es reconocido correcto por el informe), en el CITYBANK y el de Santander, la primera de las cuales es de carácter restringido y de escasa cuantía y la segunda exclusivamente reservada para el pago de nóminas, ello no obsta para que se efectúen sobre las mismas la correspondiente supervisión y control.

En las Cajas únicamente se guarda la recaudación dia-

ria por ventas de publicaciones que se ingresa al término de la jornada.

Los fondos que se envían mediante talones nominativos a los Directores de los proyectos son de escasa cuantía, destinados al abono de gastos menores derivados de los proyectos, que por su pequeño importe no es aconsejable que se satisfagan por el habilitado del IGME. Su justificación se efectúa mensualmente y constituye un requisito imprescindible para nuevos libramientos.

Las recomendaciones y conclusiones efectuadas en el informe están siendo tenidas en cuenta en la gestión del Organismo.

Madrid, 19 de noviembre de 1987.—El Director General, **Emilio Llorente Gómez**.

Imprime RIVADENEYRA, S. A. - MADRID

Cuesta de San Vicente, 28 y 36

Teléfono 247-23-00.-28008 Madrid

Depósito legal: M. 12.580 - 1961