

BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SECCION CORTES GENERALES

VI LEGISLATURA

Serie A:
ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS

23 de marzo de 1998

Núm. 181

ÍNDICE

Páginas

Competencias en relación con otros órganos e instituciones

TRIBUNAL DE CUENTAS

251/000039 (CD) 771/000037 (S)	Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización del Instituto Nacional de Empleo (INEM) (Ejercicio 1994), así como Informe correspondiente	2
251/000041 (CD) 771/000039 (S)	Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe de fiscalización sobre el Sistema de Información de la Gestión Hospitalaria del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), con especial referencia al conjunto mínimo básico de datos (CMBD), así como Informe correspondiente	56
251/000046 (CD) 771/000044 (S)	Informe de fiscalización del Informe de fiscalización de la legalidad de los procesos de privatización de las acciones de Repsol, S. A., producidos en el período 1992-1995, elaborado por el Tribunal de Cuentas y aprobado sin modificaciones por la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas.....	142

COMPETENCIAS EN RELACIÓN CON OTROS ÓRGANOS E INSTITUCIONES

TRIBUNAL DE CUENTAS

251/000039 (CD)
771/000037 (S)

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, Sección Cortes Generales, de la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe emitido por ese Alto Tribunal sobre el Instituto Nacional de Empleo (INEM) (Ejercicio 1994), así como el Informe correspondiente (núms. exp-te. Congreso: 251/000039, Senado: 771/000037).

Palacio del Congreso de los Diputados, 11 de marzo de 1998.—El Presidente del Congreso de los Diputados, **Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde**.

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN AL INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO (INEM) (EJERCICIO 1994) (NÚMS. EXPTE. CONGRESO: 251/000039, SENADO: 771/000037), EN SU SESIÓN DEL DÍA 17 DE FEBRERO DE 1998

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 17 de febrero de 1998, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Instituto Nacional de Empleo (INEM) (Ejercicio 1994),

ACUERDA

1. De acuerdo con las propias recomendaciones del Informe del Tribunal de cuentas, la Comisión Mixta:

- 1) Recomienda al INEM que proceda a la elaboración de un inventario valorado que sea comprensivo de todos los bienes de su titularidad.
- 2) Considera conveniente la puesta en marcha de una aplicación informática que permita consultas puntuales sobre las deudas de la entidad.

2. La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas insta al Tribunal de Cuentas para que en el ámbito de sus competencias requiera al Instituto Nacional de Empleo para que cumpla con las recomendaciones señaladas en el Informe de Fiscalización del ejercicio de 1994, con los números 7.1, 7.2, 7.3, 7.4 párrafos 5, 7 y 8, 7.5 párrafos 1 y 2, 7.6 párrafos 1 y 4, 7.7 y 7.8.

3. La Comisión Mixta para el Tribunal de Cuentas insta al INEM a completar el inventario detallado de los bienes de que es titular, incompleto hasta el año 1995.

4. La Comisión Mixta para el Tribunal de Cuentas insta al INEM a extremar el control en las ayudas para escuelas-taller, tanto en cuanto al control de asistencia, como sobre el cumplimiento de los objetivos y el coste real de la actividad subvencionada.

Palacio del Congreso de los Diputados, 17 de febrero de 1998.—**Josep Sánchez i Llibre**, Presidente.—**José Acosta Cubero**, Secretario primero.

INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL EMPLEO (EJERCICIO 1994)

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora, establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 23 de enero de 1997, el Informe de Fiscalización del Instituto Nacional de Empleo (Ejercicio 1994), y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

	Página
ÍNDICE DE ABREVIATURAS	3
SECCIÓN I. CARACTERÍSTICAS DE LA ENTIDAD Y DE SU ACTIVIDAD.....	4
1. Introducción	4
2. Naturaleza y régimen jurídico	4
3. Funciones	4

	Página
4. Organización	5
5. Recursos	5
6. Otras consideraciones	6
 SECCIÓN II. NATURALEZA DEL EXAMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	 6
1. Alcance y objetivos	6
2. Limitaciones	6
3. Observaciones más significativas de carácter financiero	7
4. Opinión	9
5. Análisis del déficit y del endeudamiento del INEM	9
6. Observaciones relacionadas con el cumplimiento de la normativa aplicable al Organismo	9
7. Recomendaciones	12
 SECCIÓN III. ESTADOS FINANCIEROS DEL INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 1994	 14
 SECCIÓN IV. RESULTADOS DE FISCALIZACIÓN	 17
1. Inmovilizado	17
2. Deudores	19
3. Cuentas financieras	23
4. Financiación básica	23
5. Cuentas acreedoras	23
6. Gastos de personal	24
7. Gastos corrientes en bienes y servicios	26
8. Subvenciones	26
9. Prestaciones económicas	36
10. Ingresos	37
11. Otros resultados del ejercicio	42
12. Relación INEM-TGSS	43
13. Relación INEM-Administración General del Estado	49
14. Análisis del déficit y del endeudamiento del INEM	52
 SECCIÓN V. OTROS ASUNTOS RELACIONADOS CON LA GESTIÓN DEL ORGANISMO	 54
1. Gastos en pruebas selectivas de ingreso al Organismo	54
2. Pagos a justificar y anticipos de caja fija	55
3. Procedimientos de contabilización de las subvenciones para cursos de formación y Escuelas-Taller	55
4. Rendición de cuentas del Instituto Nacional de Empleo al Tribunal de Cuentas	56

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

AEAT: Agencia Estatal Administración Tributaria.
 AISS: Administración Institucional de la Seguridad Social.
 CC. AA.: Comunidades Autónomas.
 CC. CC.: Centros Colaboradores.
 CC. LL.: Corporaciones Locales.
 CECA: Confederación Española de las Cajas de Ahorros.
 CEE: Comunidad Económica Europea.
 CO: Casas de Oficios.
 DD. PP.: Direcciones Provinciales.
 FIP: Formación e Inserción Profesional.

FORCEM: Fundación para la Formación Continua.
 FPO: Formación Profesional Ocupacional.
 FSE: Fondo Social Europeo.
 IBI: Impuesto de Bienes Inmuebles.
 IGAE: Intervención General de la Administración del Estado.
 IT: Incapacidad Temporal.
 INEM: Instituto Nacional de Empleo.
 INSS: Instituto Nacional de la Seguridad Social.
 IOBE: Plan de Información, Orientación Profesional y Búsqueda de Empleo.
 IRPF: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
 ISFAS: Instituto Social de las Fuerzas Armadas.
 ISM: Instituto Social de la Marina.

ITE: Impuesto de Tráfico de Empresas.
 IVA: Impuesto sobre el Valor Añadido.
 MUGEJU: Mutualidad General Judicial.
 OM: Orden Ministerial.
 OO. EE.: Oficinas de Empleo.
 PER: Plan de Empleo Rural.
 PGE: Presupuestos Generales del Estado.
 RD: Real Decreto.

REASS: Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

SICAI: Sistema Informático de Contabilidad de la Administración Institucional.

SIGE: Sistema Informático de Gestión de Empleo.

SIPRE: Sistema Integrado de Prestaciones.

SS: Seguridad Social.

SS. CC.: Servicios Centrales.

SPP: Seguimiento Presupuesto por Programas.

TESCONTA: Tesorería Contabilidad.

TGSS: Tesorería General de la Seguridad Social.

TRLGP: Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

URESS: Unidades de Recaudación Ejecutiva de la Seguridad Social.

SECCIÓN I. CARACTERÍSTICAS DE LA ENTIDAD Y DE SU ACTIVIDAD

I. CARACTERÍSTICAS DE LA ENTIDAD Y DE SU ACTIVIDAD

1. Introducción

El Tribunal de Cuentas en el ejercicio de las funciones que le asigna la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y por Acuerdo del Pleno de fecha 21 de septiembre de 1994, modificado posteriormente con fechas de 27 de octubre, 29 de noviembre y 20 de diciembre de 1994, por el que se aprobó el «Programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para 1995», ha realizado, a iniciativa de las Cortes, una fiscalización del Organismo Autónomo Instituto Nacional de Empleo (INEM) referida al ejercicio 1994.

2. Naturaleza y régimen jurídico

El INEM tiene su origen en el Real Decreto-Ley 36/78, de Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, por el que se determina su creación.

El INEM es un organismo autónomo administrativo dotado de personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, con patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (antes Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*) a través de la Secretaría General de Empleo, de acuerdo con la estructura orgánica del Ministerio, aprobada por el Real Decreto 838/1996, de 10 de mayo.

Por lo que respecta a su régimen jurídico, la normativa aplicable al Instituto durante el período fiscalizado se recoge, básicamente, en las siguientes disposiciones:

- Ley 51/80, de 8 de octubre, Básica de Empleo.
- Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 13/95, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Real Decreto-Ley 36/78, de Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo.
- Real Decreto Legislativo 1091/88, de 23 de septiembre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.
- Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
- Real Decreto 439/79, de Estructura Orgánica y Funcionamiento.
- Real Decreto 530/85, de 8 de abril, de Estructura Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Real Decreto 1458/86, de 6 de junio, que desarrolla la Estructura Orgánica del INEM.¹
- Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
- Orden de 8 de julio de 1981, que contiene el Reglamento de Funcionamiento del Consejo General, Comisión Ejecutiva y Comisiones Provinciales.
- Orden de 18 de marzo de 1986, que contiene la Instrucción reguladora de la Contabilidad de los Organismo Autónomos.
- Finalmente, habría que incluir la normativa reguladora de las diversas funciones que constituyen el objeto del Instituto.

3. Funciones²

El INEM es el organismo gestor de la política de empleo y de la protección del desempleo diseñada por el Gobierno, teniendo el carácter de servicio público y gratuito (Título III de la Ley 51/80). En particular, el Real Decreto 1458/86, de 6 de junio, y la Ley de la Seguridad Social en su Título III, establecen como funciones del INEM, las siguientes:

- Organizar los servicios de empleo en orden a procurar pública y gratuitamente el mejor desarrollo y utilización de los recursos.
- Ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo y a las empresas a contratar a los trabajadores apropiados a sus necesidades.
- Fomentar la formación del trabajador en estrecha vinculación con la política de empleo, a través de las

¹ Se acepta la alegación del Instituto y se elimina la referencia al Real Decreto 1314/82, de 18 de junio.

² No se aceptan las sugerencias del Instituto en cuanto a la inclusión de la normativa reguladora de la concesión de subvenciones del INEM en el epígrafe I.3, por estar ya citada en el epígrafe IV.8 de este informe donde se especifican los diversos tipos de subvenciones que se conceden y su normativa aplicable.

* En adelante se utilizará la denominación Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por ser la vigente durante el ejercicio objeto de la fiscalización.

oportunas acciones de actualización, perfeccionamiento y, en su caso, reconversión profesionales.

- Gestionar y controlar las prestaciones de desempleo y las subvenciones y ayudas para fomento y protección del empleo.

- Declarar el reconocimiento, suspensión, reanudación y extinción del derecho a las prestaciones de desempleo.

Exigir la devolución de las prestaciones indebidamente percibidas por los trabajadores y el reintegro de las prestaciones de cuyo pago sea directamente responsable el empresario.

- Concertar los servicios que considere convenientes con la Tesorería General de la Seguridad Social (en adelante TGSS) o con cualquiera de las Administraciones Públicas.

- En general, cualquier acción conducente a una política activa orientada al pleno empleo.

Sin perjuicio de lo anterior, hay que señalar que se han producido transferencias del INEM a las CC. AA. en materia de formación profesional ocupacional y fomento del empleo. En el primer caso, está transferida la totalidad de la gestión de estas líneas, excepto la formación profesional continua, a las CC. AA. de Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana y Galicia. Durante 1994 se transfirieron las competencias a la CA de Canarias mediante el RD 447/1994, de 11 de marzo. Por lo que respecta al fomento de empleo, al cierre del ejercicio 1994 se habían transferido competencias en materia de promoción de empleo autónomo e integración de minusválidos a las CC. AA. de Andalucía, Canarias, Navarra, Valencia, Galicia y Cataluña.

4. Organización

La estructura orgánica del INEM durante el ejercicio 1994 viene establecida por el Real Decreto 1458/1986, de 6 de junio.

La organización prevista se estructura en dos niveles, los SS. CC. y los Territoriales, de la forma siguiente:

A) Servicios Centrales (SS. CC.), cuyos órganos rectores son:

1. El Consejo General.
2. La Comisión Ejecutiva.
3. La Dirección General.

1. El Consejo General está integrado por los siguientes miembros:

- Secretario General de Empleo y Relaciones Laborales, como Presidente.
- Director General del Instituto como Vicepresidente.
- Representantes de las organizaciones sindicales.
- Representantes de las asociaciones empresariales.
- Representantes de la Administración Pública.
- El Secretario, con voz y sin voto.

2. La Comisión Ejecutiva está integrada por los siguientes miembros:

- El Director General del Instituto como Presidente.
- Representantes de la Administración Pública.
- Representantes de las organizaciones sindicales que formen parte del Consejo General.
- Representantes de las asociaciones empresariales que formen parte del Consejo General.
- El Secretario, con voz pero sin voto, el que lo sea del Consejo General.

3. El Director General del Instituto Nacional de Empleo es nombrado y separado por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Dependiendo directamente de la Dirección General existen siete Subdirecciones (cuatro de apoyo: Informática, Gestión Económica, Gestión de Recursos y Servicios Técnicos; y 3 finalistas: Empleo, Formación y Prestaciones) y dos Unidades (Inspección y Escuelas-Taller), con funciones de planificación, coordinación, control y gestión.

B) Direcciones Provinciales (DD. PP.).

Con un total de 52, constituyen la estructura territorial del Instituto. De las DD. PP. dependen las redes de Oficinas de Empleo y los Centros de Formación:

Las Oficinas de Empleo, en la actualidad 698, dependen de las DD. PP. y constituyen la red de atención directa al público. La relación de puestos de trabajo distingue hasta 7 categorías, pero en la actualidad ni este esquema ni la organización a la que dio lugar responde, en modo alguno, a las actuales estructuras y funciones de las oficinas, ello obedece sobre todo al progresivo proceso de desconcentración de funciones de las DD. PP. en las oficinas, iniciado por la gestión de prestaciones y seguida por la formación ocupacional, que responden a la idea de acercar lo más posible los servicios de gestión al usuario final, permitiendo así acortar los tiempos de tramitación y dar respuesta inmediata a las demandas del ciudadano.

Los Centros de Formación son en la actualidad 41, de los que 28 son nacionales y, por ello, no susceptibles de transferencia. En la actualidad desempeñan actividades de programación e impartición de cursos en las Comunidades donde no se han producido transferencias, lo que supone según los datos de ejecución del año 1994, el 40% del total de la gestión o de la formación de cursos, estando el otro 60% gestionado por las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía, Valencia, Galicia y Canarias.

5. Recursos (artículo 10, Real Decreto 1458/86):

Los recursos de que dispone la entidad para la realización de sus funciones son los siguientes:

- Bienes y valores que constituyen su patrimonio y los productos y rentas del mismo.
- Transferencias y subvenciones a su favor provenientes de los presupuestos generales del Estado.

- Ingresos de derecho público o privado.
- Cuota de desempleo y participación en la cuota de Formación Profesional.
- Subvenciones y donaciones a su favor, y cualquier otro recurso que pueda serle atribuido.

6. Otras consideraciones

El Instituto tiene desconcentrada parcialmente la gestión de su presupuesto de gastos en las DD. PP. (capítulos II, IV y VI). En relación al presupuesto de ingresos, la gestión está centralizada, de forma que los ingresos recibidos en las DD. PP. son siempre ingresos de naturaleza extrapresupuestaria (ingresos duplicados, transferencias no cobradas por el beneficiario, etcétera).

Para el registro contable de todas las operaciones de ejecución del presupuesto de gastos se utiliza un sistema informático denominado SPP, que permite la conexión en tiempo real de todos los centros gestores del presupuesto, es decir, la contabilidad es llevada directamente por cada centro gestor del presupuesto en la parte que le corresponde, quedando sus operaciones registradas en el sistema en tiempo real. El sistema informático SICAI se utiliza para el registro de operaciones relativas a la ejecución del presupuesto de ingresos y para la rendición de cuentas a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y al Tribunal de Cuentas, traspasando al cierre del ejercicio los datos registrados en el SPP.

Control interno

El control interno descansa en las funciones realizadas en este sentido por la Intervención General de la Administración del Estado, a través de la Intervención Delegada en el INEM (para las actuaciones realizadas por los SS. CC. del Instituto) y de las Intervenciones Territoriales (para las actuaciones de las distintas DD. PP.). El ejercicio de la función interventora se manifiesta a través de la fiscalización limitada previa, en la que se controlan los aspectos de competencia del órgano que dicta el correspondiente acto administrativo y la existencia de crédito, y a través de la fiscalización plena posterior cuyos resultados se plasman en informes de control.

Por su parte, el Instituto también realiza un autocontrol de su propia actividad. Este autocontrol se plasma, por una parte, en los controles de gestión existentes en cada una de las áreas de gestión del gasto, en particular en el área de prestaciones y, a partir de 1994, en el área de subvenciones; y por otra, en el control ejercido por la Inspección de Servicios del Instituto, cuya actividad se centra fundamentalmente en sus dos grandes áreas de actuación: prestaciones y subvenciones. Esta labor de Inspección responde a una planificación anual diseñada en colaboración con las áreas gestoras del gasto.

Asimismo, las actuaciones de la Inspección de Servicios del INEM aparecen coordinadas con la Inspección General de Servicios del Departamento, mediante la realización de planes de actuación conjunta.

SECCIÓN II. NATURALEZA DEL EXAMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

II. NATURALEZA DEL EXAMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Alcance y objetivos

El objetivo de la fiscalización, de acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas, consiste en el examen de los estados anuales del INEM correspondientes al ejercicio 1994, con la finalidad de determinar si dichos estados reflejan razonablemente la situación financiero-patrimonial, el resultado de sus operaciones y la ejecución de su presupuesto, de acuerdo con la normativa vigente y principios de contabilidad pública.

Asimismo, se han analizado de forma específica las relaciones de carácter financiero del INEM con la Administración General del Estado y con la Tesorería General de la Seguridad Social.

Finalmente, se ha cuantificado de forma precisa el déficit presupuestario del INEM correspondiente al ejercicio 1994, y su nivel de endeudamiento en dicha fecha.

Para la consecución de estos objetivos se han realizado todas las pruebas y se han utilizado todos los procedimientos de auditoría que se han estimado necesarios sobre los libros y registros contables y extracontables de la entidad, tanto los existentes en los SS. CC. como los remitidos por las diferentes DD. PP. del INEM, habiéndose realizado visitas a las DD. PP. de Madrid, Vizcaya y Sevilla.

Asimismo, hay que señalar que para el análisis de las relaciones entre el INEM y la TGSS se han tenido en cuenta diversas estimaciones remitidas a este Tribunal por este último organismo.

2. Limitaciones

Las limitaciones más importantes que han surgido en el examen efectuado han sido las siguientes:

1. Inmovilizado (epígrafe IV.1)

- No existe un inventario valorado que comprenda la totalidad de bienes de que es titular el Organismo y que sirva de soporte a la cifra recogida en el balance de la entidad; tampoco existen otro tipo de soportes documentales que hayan permitido a este Tribunal aplicar de forma satisfactoria las diversas pruebas de auditoría necesarias para verificar las cifras que en relación al Inmovilizado figuran en los estados anuales de la entidad, por lo que no se puede opinar sobre su representatividad.

Esta limitación afecta también a la cuenta de resultados de la entidad por cuanto no se puede opinar sobre la representatividad de las dotaciones a la amortización de activos depreciables realizadas por el Organismo durante el ejercicio 1994.

- La información relativa a los datos que debieron ser considerados para la reclasificación de los elementos que figuraban como inmovilizado en curso correspondientes a los ejercicios 1992 y 1993, no estaba preparada

para ser auditada por lo que no ha sido posible precisar el importe exacto que corresponde imputar a cada una de las diversas cuentas de activo y su correspondiente amortización.

- Los saldos correspondientes a «Otro inmovilizado material» por importe de 283.642 miles de pesetas y «Fondo bibliográfico» por importe de 1.972 miles de pesetas, carecen de soporte documental, por lo que no ha podido ser verificada su composición.

2. *Ingresos* (epígrafe IV.10)

- El Organismo no imputa los intereses de demora en las liquidaciones correspondientes a reintegros de pagos indebidos de prestaciones de desempleo y de subvenciones, no recogiendo este ingreso en su contabilidad. Al no existir datos que precisen este importe, no es posible determinar el efecto que la incorporación de estos derechos tendría en los estados anuales de la entidad.

3. **Observaciones mas significativas de carácter financiero**

A continuación se exponen las deficiencias más significativas de naturaleza financiera detectadas en el análisis realizado. Todas ellas referenciadas a sus correspondientes epígrafes de la Sección IV de este informe, donde se desarrollan con mayor detalle.

a) Incertidumbres cuyo efecto no es posible determinar

- El Organismo, como consecuencia de su actividad, tiene en curso numerosas reclamaciones tanto en vía administrativa como en vía contencioso-administrativa, que pueden derivar en obligaciones de contenido económico para la entidad. No se poseen datos que permitan evaluar el riesgo económico que dichas reclamaciones representan, por lo que no es posible cuantificar el ajuste necesario para, de acuerdo con el principio de prudencia, recoger la provisión correspondiente (epígrafe IV.5).

- El certificado definitivo de prestaciones correspondiente al ejercicio 1994 aún no ha sido ratificado por la TGSS. Esta circunstancia supone una incertidumbre, pues no es posible precisar el efecto de los ajustes que serían necesarios de conocerse el desenlace de esta situación, si bien las variaciones que puede presentar, según estimaciones de este Tribunal, no deben ser de cuantía significativa (epígrafe IV.12).

b) Errores o incumplimientos de los principios de contabilidad aplicables

1. *Inmovilizado* (epígrafe IV.1)

- Se han detectado diversos errores o incumplimientos de principios contables que afectan al área de Inmovilizado, si bien no se ha podido precisar su efecto en los estados financieros de la entidad debido a las limitaciones señaladas en el apartado 2.1 anterior. Entre ellos podemos destacar los siguientes:

- Se amortiza el valor de los terrenos sobre los que se asientan los edificios de titularidad del Organismo.

- La cuenta de «Maquinaria, instalaciones y utillaje» no es objeto de amortización.

- La cifra que se toma como base para la amortización de los bienes no incluye las inversiones efectuadas durante los ejercicios 1989 a 1991.

- El Organismo no comienza la amortización de los bienes en el momento de su recepción.

- Como consecuencia de la aplicación del artículo 63.2.b) del TRLGP, a los créditos comprometidos existentes al cierre del ejercicio 1994 en el capítulo VI, se ha producido una incorrecta imputación de las adquisiciones efectuadas con cargo al mismo, por lo que se debe incrementar la cifra de inmovilizado de la entidad en el importe de las obligaciones aplicadas al presupuesto de 1995 por importe de 557.369 miles de pesetas.

2. *Cuentas financieras* (epígrafe IV.3)

- El saldo correspondiente a las insuficiencias presupuestarias para el pago de prestaciones recogido en la cuenta «Partidas pendientes de aplicación» no es un activo de la entidad sino un gasto incorrectamente registrado que incrementa la deuda con la TGSS, así como el déficit presupuestario que reflejan los estados contables de la entidad. En consecuencia, se debe descargar la cuenta de «Partidas pendientes de aplicación» por importe de 59.184.473 miles de pesetas con cargo a resultados (19.673.011 miles de pesetas del ejercicio corriente y 39.511.462 de ejercicios cerrados).

- Asimismo, en el saldo de «Partidas pendientes de aplicación» se recogen otros gastos por prestaciones no imputados a presupuesto provenientes de los ejercicios 1984 a 1992 que figuraban en el concepto «Cuentas provinciales REASS», por lo que se debe minorar el saldo de esta partida en 684.789 miles de pesetas con cargo a resultados de ejercicios anteriores.

- La diferencia entre el saldo contable y el saldo bancario correspondiente a las cuentas abiertas por el Organismo en el Banco de España (excluidas las cuentas correspondientes al REASS) es de 31.811.675 miles de pesetas. Analizada esta conciliación se ha comprobado que sólo constituye auténtica partida de conciliación un importe de 1.497.297 miles de pesetas. En consecuencia, debería realizarse una reclasificación de esta cuenta que daría lugar a un incremento de su saldo por importe de 30.319.424 miles de pesetas, con abono a cuentas de acreedores por importe de 30.069.424 y a la cuenta «Deudores pendientes de regularización» por importe de 250.000 miles de pesetas.

3. *Ingresos pendientes de aplicación* (epígrafe IV.5)

El INEM regularizó en el ejercicio 1995 la generalidad de las partidas registradas como «Ingresos pendientes de aplicación». En consecuencia, procede ajustar el saldo de esta cuenta a 31 de diciembre de 1994, con abono a reintegros de ejercicios cerrados por importe de 1.075.341 miles

de pesetas y a partidas pendientes de aplicación por importe de 24.361 miles de pesetas.

4. *Gastos de personal* (epígrafe IV.6)

Se registran como gastos del ejercicio 1994 los importes correspondientes a la cuota patronal a la Seguridad Social de los meses de noviembre y diciembre de 1993 por importe de 707.836 y 729.531 miles de pesetas, respectivamente. Por el contrario, los gastos correspondientes a la cuota patronal a la Seguridad Social de diciembre de 1994, por importe de 737.774 miles de pesetas no están registrados.

El mismo problema se plantea respecto de la contabilización de los descuentos por Incapacidad Temporal (IT): se registran descuentos correspondientes a los meses de noviembre y diciembre de 1993 por importe de 138.554 miles de pesetas, y en cambio se dejan de anotar los descuentos de diciembre de 1994 por importe de 75.148 miles de pesetas.

La regularización contable de esta situación daría lugar a un incremento neto del resultado del ejercicio por importe de 636.187 miles de pesetas. Como consecuencia de esta regularización se produciría un menor remanente de tesorería por importe de 662.626 miles de pesetas.

5. *Gastos corrientes en bienes y servicios* (epígrafe IV.7)

Como consecuencia de la aplicación del artículo 63.2.b) del TRLGP a los créditos comprometidos existentes al cierre del ejercicio 1994 en el capítulo II, se ha producido una incorrecta imputación de las adquisiciones efectuadas con cargo al mismo, por lo que se debe incrementar la cifra de gastos corrientes del Organismo en el importe de las obligaciones indebidamente aplicadas al presupuesto de 1995: 475.816 miles de pesetas. Por otra parte, habría que minorar, para la determinación del resultado presupuestario, el importe de las obligaciones correspondientes a 1993 indebidamente imputadas a 1994: 5.187 miles de pesetas.

6. *Subvenciones* (apartado IV.8.2)

La cuantificación de las correcciones necesarias para realizar correctamente la periodificación de las subvenciones para cursos de formación daría lugar a una minoración del resultado del ejercicio por importe de 745.177 miles de pesetas, resultado de incrementar el gasto en el importe de los créditos indebidamente imputados al ejercicio 1995 (5.180.044 miles de pesetas), y de disminuirlo por el importe de los importes provenientes del ejercicio 1993 (4.434.867 miles de pesetas).

7. *Ingresos* (epígrafe IV.10)

- Los ingresos correspondientes a prestaciones de desempleo pagadas por cuenta de otros países son contabilizados por contraído simultáneo, cuando se produce el

ingreso en cuenta corriente. No obstante, estos ingresos tendrían que ser registrados de acuerdo con el principio de devengo, por lo que se debe incrementar el resultado del ejercicio en 168.242 miles de pesetas, consecuencia de incrementar 630.886 miles de pesetas por los ingresos de 1994 registrados en 1995 y de disminuir 462.644 miles de pesetas por los ingresos de 1993 registrados en 1994.

- Por lo que respecta al registro contable de los reintegros de ejercicios cerrados el Organismo incumple los principios de registro (porque no contabiliza los reintegros pendientes de cobro en la vía ejecutiva correspondiente a cotizaciones por desempleo y por formación profesional), no compensación (porque los reintegros de prestaciones se registran como menor gasto del ejercicio) y uniformidad (porque registran de forma diferente los reintegros por pagos indebidos de prestaciones y de subvenciones). La regularización de esta situación daría lugar a los siguientes ajustes:

- Reintegros por pagos indebidos de subvenciones. En 1994, el importe de los reintegros liquidados en vía ejecutiva y no contabilizados asciende a 748.250 miles de pesetas, y los liquidados en ejercicios anteriores no cobrados a 31 de diciembre de 1994 y no registrados suponen 885.532 miles de pesetas, por lo que habría que incrementar el resultado del ejercicio y el de ejercicios anteriores en los citados importes. Como el índice de cobro en vía ejecutiva es del 25%, se debe dotar una provisión del 75% del importe de estos derechos, esto es, 1.225.336 miles de pesetas en total.

- Reintegros por pagos indebidos de prestaciones de desempleo. La incorporación de estos derechos daría lugar a un incremento del resultado del ejercicio en 7.201.988 miles de pesetas (3.267.337 miles de pesetas corresponden a ejercicio corriente y el resto, 3.934.651 miles de pesetas, a ejercicios cerrados). No obstante, dado que los índices de cobro que se registran para estos importes son muy bajos (el 7,58% según estimaciones del propio Organismo), se debe, de acuerdo con el principio de prudencia, provisionar el 92,42% del saldo lo que supondría un menor resultado por importe de 6.656.077 miles de pesetas.

- Liquidaciones en vía ejecutiva de cotizaciones por desempleo y cuota de formación profesional. El reflejo contable de estos derechos daría lugar (según los datos facilitados a este Tribunal por la TGSS) a un incremento del resultado del ejercicio en 157.226.106 miles de pesetas (de los que 71.747.725 miles de pesetas corresponden a ejercicio corriente y el resto, 85.478.382 miles de pesetas, a ejercicios cerrados). No obstante, dado que los índices de cobro que se registran para estos importes son muy bajos (el 6,13% según estimaciones facilitadas a este Tribunal por la TGSS), se debe provisionar, de acuerdo con el principio de prudencia, el 93,87% del saldo, lo que supondría un menor resultado por importe de 147.588.146 miles de pesetas.

8. *Relaciones INEM-TGSS* (epígrafe IV.12)

- Se registran los gastos e ingresos devengados en el período diciembre de 1993 a noviembre de 1994, no re-

gistrando diciembre de 1994 hasta el ejercicio 1995, por lo que procede, de acuerdo con el principio de devengo, excluir del resultado del ejercicio los gastos correspondientes a diciembre de 1993, incluyendo los correspondientes a diciembre de 1994. Por otra parte, los descuentos no registrados que se contienen en los documentos de liquidación de cotizaciones a la Seguridad Social (prestaciones de pago delegado y bonificaciones), no se han considerado como menor gasto del período al que corresponden (diciembre de 1993 y 1994).

La correcta periodificación de estas partidas supondría un mayor resultado neto por importe de 33.657.303 miles de pesetas.

- Una vez concluido el ejercicio 1994, el INEM ha realizado el certificado definitivo de prestaciones (período diciembre 93-noviembre 94) el 30 de noviembre de 1995 (los datos necesarios para la confección de este certificado son facilitados por la TGSS en junio de 1995). Estos datos no son registrados, por tanto, en los estados anuales a 31 de diciembre de 1994, por lo que procede su inclusión en ellos. El efecto de la inclusión del certificado del ejercicio 1994, así como los correspondientes a los ejercicios 1992 y 1993, sobre el resultado del ejercicio, significaría un mayor gasto acumulado por importe de 6.287.252 miles de pesetas (consecuencia de gastos registrados en exceso) y un menor ingreso acumulado por importe de 10.495.235 miles de pesetas (consecuencia de una sobrevaloración de los ingresos). El efecto de estos ajustes sobre el ejercicio corriente, supone un menor resultado por importe de 9.425.673 miles de pesetas.

- Asimismo, cabe señalar que el Organismo no ha contabilizado los gastos financieros de las pólizas de crédito concertadas por la TGSS para la financiación de las prestaciones de desempleo no cubiertas con las transferencias procedentes del INEM. La repercusión de esta carga financiera supone un mayor gasto del ejercicio por importe de 28.747.135 miles de pesetas y un menor resultado de ejercicios anteriores por importe de 80.198.510 miles de pesetas.

- En 1994 se ha registrado como mayor gasto de prestaciones del ejercicio un importe de 3.438.290 miles de pesetas que corresponde a la regularización de un ingreso ficticio registrado por error en la DP de Zamora en el ejercicio 1993, por lo que se debe incrementar el resultado del ejercicio 1994 con cargo a resultados de ejercicios anteriores.

- Existe otra partida no aclarada en la conciliación por importe de 400.182 miles de pesetas, denominado «Complemento familiar del REASS provincia de Badajoz», que según estimaciones de este Tribunal es un ingreso indebidamente registrado en 1989. La regularización de esta situación supondría un menor resultado de ejercicios anteriores con abono a cuentas acreedoras por el citado importe.

4. Opinión

En opinión de este Tribunal, dada la importancia de los efectos de las salvedades mencionadas en los apartados anteriores, los estados anuales del Instituto Nacional de Empleo a 31 de diciembre de 1994, no expresan la

imagen fiel de su situación financiero-patrimonial, el resultado de sus operaciones y la ejecución de su presupuesto, de acuerdo con la normativa vigente y principios de contabilidad pública.

5. Análisis del déficit y del endeudamiento del INEM

A continuación se ponen de manifiesto las modificaciones que han experimentado las magnitudes de resultado presupuestario, remanente de tesorería y resultado del ejercicio 1994, como consecuencia de los ajustes propuestos. Asimismo, se indica el endeudamiento alcanzado por el Instituto al cierre del ejercicio 1994 (un comentario más detallado de estas cifras se contiene en el epígrafe IV.14).

(miles de pesetas)

CONCEPTO	RESULTADO PRESUPUESTARIO	REMANENTE DE TESORERÍA	RESULTADO EJERCICIO
Magnitudes s/ INEM	26.670.702	59.116.218	<40.546.060>
Magnitudes ajustadas	81.096.051	<101.006.750>	<355.581.219>
DIFERENCIA	54.425.349	<160.122.968>	<315.035.159>

En el concepto de magnitudes ajustadas (salvo en el resultado del ejercicio) no se han incluido las provisiones que habría que dotar por los bajos índices de cobro que presentan los ingresos correspondientes a las liquidaciones en vía ejecutiva de pagos indebidos de prestaciones y subvenciones y de cotizaciones por desempleo y cuota de formación, dado que la normativa contable aplicable al cierre del ejercicio 1994 no prevé su consideración. No obstante, de haberse tenido en cuenta, el resultado presupuestario del ejercicio daría un superávit de 10.165.601 miles de pesetas y el remanente de tesorería resultante sería de <256.476.310> miles de pesetas.

Por lo que respecta al endeudamiento del Instituto, tras los ajustes propuestos, asciende a 359.538.989 miles de pesetas, que se pueden clasificar de la siguiente forma:

Entidades públicas: 204.726.005.

Otros acreedores no financieros: 154.812.984.

Entre las entidades públicas se encuentra la TGSS con un saldo acreedor de 194.729.519 miles de pesetas.

6. Observaciones relacionadas con el cumplimiento de la normativa aplicable al Organismo

A continuación se exponen las deficiencias más significativas que se han detectado en el cumplimiento de la normativa aplicable al Organismo. Todas ellas referenciadas a sus correspondientes epígrafes de la Sección IV de este informe, donde se desarrollan con mayor detalle.

1. Partidas pendientes de aplicación (epígrafe IV.3)

Se han detectado importes contabilizados como partidas pendientes de aplicación en diversas DD. PP. Estos importes tienen signo deudor o acreedor según los casos; sin embargo, mientras las partidas de signo acreedor que

componen el saldo de esta cuenta suponen ingresos cuyo origen se desconoce, las que presentan carácter deudor pueden suponer salidas de fondos no justificadas. En este sentido, tras la depuración realizada por el Instituto en la DP de Cádiz, sólo resta un saldo deudor en la DP de Orense por importe de 3.550 miles de pesetas que debe ser objeto de inmediata aclaración.

2. *Expedientes de gastos corrientes en bienes y servicios* (epígrafe IV.7)

En la tramitación de expedientes del Capítulo II del presupuesto de gastos se ha observado que el Organismo no exige las responsabilidades correspondientes en los supuestos de incumplimientos del contrato por los contratistas en contra de lo dispuesto en la normativa de contratación aplicable.

3. *Subvenciones* (epígrafe IV.8)

Para exponer las conclusiones sobre este punto se mencionarán, en primer lugar, aquellas que afectan a más de una línea de ayudas y, a continuación, las específicas de cada tipo de subvención.

3.1. Conclusiones que afectan a más de una línea

- En las subvenciones a CC. LL. y para cursos de formación profesional ocupacional, las convocatorias analizadas no especifican todos los requisitos que establece el artículo 4 del RD 2225/93, de 17 de diciembre, que regula el procedimiento de concesión de subvenciones públicas.
- No se publican las ayudas concedidas en el «BOE», incumpliendo lo establecido en el artículo 81 TRLGP.
- En general, en el análisis de las ayudas concedidas por el Instituto se percibe una falta de rigor en su control. Así, no se realizan todos los controles previstos en la normativa; en otros casos, no existe constancia documental de su realización. De todo ello se desprende la inexistencia de un adecuado control de gestión en esta área.

3.2. Subvenciones a CC. LL. (apartado IV.8.3.1).

- En la valoración de los proyectos por los que se solicita la subvención no se tiene en cuenta el baremo establecido en la Resolución de la DG del INEM de 31 de mayo de 1994 por la que se desarrolla la OM de 2 de marzo de 1994, reguladora de estas ayudas, lo que puede producir desviaciones respecto de los fines previstos para la concesión de estas subvenciones.
- Tanto en la presentación de solicitudes como en la emisión de Resoluciones concediendo las ayudas, existen retrasos generalizados respecto de los plazos establecidos en la normativa³.

³ En efecto, la norma no prevé ninguna convocatoria, pero sí las DD. PP. citadas la realizan (actuando así como se recomienda en este informe) y establecen un plazo, parece razonable que se cumpla, por lo que la alegación no se acepta.

- Por otra parte, la selección de los trabajadores desempleados se realiza, en gran número de casos por las propias CC. LL., incumpliendo las previsiones que establece la OM de 2 de marzo de 1994, por lo que se han podido producir discriminaciones en el proceso de selección de los trabajadores. En la provincia de Sevilla durante 1995, la selección se efectuó totalmente a través de las Oficinas de Empleo, lo que asegura una mayor objetividad⁴.

Tampoco han sido justificadas suficientemente por las CC. LL., en la totalidad de las provincias visitadas, las causas excepcionales por las que no se ha podido cumplir el plazo de ejecución de las obras previsto en el artículo 10.2 de la OM de 2 de marzo de 1994. Los plazos de justificación en esta línea se han incumplido en un 30% de los expedientes analizados. Asimismo, en un 30% de la muestra no se ha presentado la memoria de ejecución de la obra tal como señala el artículo 11 de la citada norma.

- Asimismo, en la provincia de Sevilla, se ha observado que hay obras que se ejecutan en varias fases, por lo que no queda garantizada la inexistencia de una financiación de los proyectos por encima de sus costes reales⁵.

3.3. Subvenciones para la contratación indefinida (apartado IV.8.3.2)

- No constan las relaciones de trabajadores fijos que, según establece el artículo 2 de la Orden de 6 de agosto de 1992 deben remitir las empresas beneficiarias de estas ayudas, en ninguno de los expedientes analizados en la DP de Madrid y en un 10% de los solicitados en las DD. PP. de Vizcaya⁶ y Sevilla (estas relaciones tienen por objeto evitar la obtención fraudulenta de estas ayudas mediante contratos ficticios). Tampoco requiere el INEM a las empresas para que las envíen durante los tres años siguientes a su obtención, con lo cual esta mínima forma de control prevista en la norma se incumple de forma absoluta⁷.

Tampoco consta que se realice ningún otro control sustitutivo del anterior.

3.4. Subvenciones de formación profesional ocupacional (apartado IV.8.3.3)

- El control que ejerce el Instituto sobre la justificación de estas ayudas es deficiente: no se exige la presentación de

⁴ En las alegaciones se indica que la selección de trabajadores por los ayuntamientos en la provincia de Sevilla es algo excepcional. Cabe señalar que esta forma de selección se realiza en el 82% de los casos.

⁵ No se acepta esta alegación por cuanto no se acreditó al equipo fiscalizador la existencia de mecanismos que previnieran este riesgo.

⁶ El expediente al que se alude en las alegaciones correspondientes a la DP de Vizcaya no ha sido incluido en el porcentaje expresado.

⁷ La exigencia a que se alude en las alegaciones viene establecida en la norma, pero como se indica en este informe, no se verifican las relaciones que, en su caso, envían las empresas. Así, el expediente 7174/93, de la DP de Madrid, hacía referencia a una empresa que transcurrido un año y medio de la recepción de la subvención no figuraba como empresa en alta en Seguridad Social. A la empresa del citado expediente no se le realizó ninguno de los controles establecidos en la normativa, no se le ha exigido el reintegro de la subvención y no se le ha abierto expediente por infracción administrativa.

justificantes de los costes directos en que han incurrido los beneficiarios de las ayudas (basta un certificado); no se cumplen en la DP de Madrid las instrucciones de la DG del INEM sobre los controles a efectuar a los beneficiarios de las ayudas, tampoco consta la realización de controles a los centros de formación pertenecientes al Instituto, ni a los centros que imparten cursos por contratos-programas⁸.

3.5. Subvenciones para Escuelas-Taller y Casas de Oficios (apartado IV.8.3.4)

- La concesión de estas subvenciones, en lo que respecta a Escuelas-Taller, se está realizando incumpliendo el artículo 61 TRLGP, ya que la Resolución por la que se conceden las ayudas tiene una proyección superior a la del ejercicio en que se aprobaron y las transferencias corrientes no aparecen entre los gastos que el citado artículo define como de proyección plurianual.

Esta situación aconseja la modificación del artículo 61 antes citado, de forma que se incluyan los gastos derivados del Capítulo IV cuando tengan proyección económica futura. Otra vía de solución sería dictar una Resolución del órgano competente para la aprobación de cada una de las fases en que se estructura la Escuela-Taller (6 meses), con lo que no se incumpliría el citado artículo 61.

Sin embargo, esta solución es menos favorable para el administrado por cuanto le crea inseguridad jurídica al tener que renovarse en cada fase el compromiso de la Administración (apartado IV.8.2)⁹.

- Por otra parte, se han detectado deficiencias diversas en la justificación de estas ayudas. Tampoco consta la existencia de un control riguroso sobre el cumplimiento de los objetivos para los que se otorgó la ayuda, ni que el coste de la actividad subvencionada sea superior al importe de la subvención recibida.

En particular, en la DP de Sevilla no se verifica la asistencia de los alumnos, y en la DP de Madrid hay dos expedientes en los que se ha justificado menor importe de lo subvencionado (expedientes CO-148/93 y CO-378/92 por 14.484 y 3.710 miles de pesetas), sin que haya realizado ninguna petición de reintegro¹⁰.

4. Prestaciones (epígrafe IV.9)

Se observa de forma generalizada que las Resoluciones de reconocimiento de las prestaciones no son firmadas por la autoridad que tiene delegada la competencia¹¹.

⁸ En las alegaciones se indica que las DD. PP. realizan controles a los titulares de Contratos-programa. En las DD. PP. de Madrid y Vizcaya no existe constancia de su realización.

⁹ La afirmación de que el Organismo no asume obligaciones para ejercicios futuros en el caso de las subvenciones para Escuelas-Taller, es errónea, por cuanto sólo existe una única resolución administrativa por todo el período de vigencia de la ayuda.

¹⁰ La justificación aportada en alegaciones por la DP de Madrid se basa en un certificado de la entidad promotora. Los justificantes analizados por este equipo fiscalizador eran, sin embargo, inferiores a la cantidad certificada.

¹¹ No se acepta la alegación del Instituto por cuanto el funcionario proponente no tiene competencia para efectuar el reconocimiento del derecho a la prestación, ésta corresponde por delegación al Subdirector Provincial correspondiente, cuya firma no consta en los expedientes examinados.

5. Ingresos (epígrafe IV.10)

- En el ejercicio 1994 no se incorporaban, con carácter general, los intereses de demora en las liquidaciones correspondientes a pagos indebidos de prestaciones y de subvenciones. A este respecto se recuerda que según establece el artículo 36 TRLGP las cantidades adeudadas a la Hacienda Pública devengarán el interés de demora desde el día siguiente a su vencimiento. En el mismo sentido, en materia de subvenciones, se pronuncia el artículo 81.9 TRLGP.

- Hay expedientes susceptibles de estar incursos en alguna de las situaciones de infracciones administrativas previstas en el artículo 82 del TRLGP (núms. exptes. 28038/000094 y 28062/000094) y en el artículo 28 de la Ley 8/1988, de infracciones y sanciones en el orden social, pues falta la justificación del empleo dado a los fondos recibidos; sin que se hayan iniciado los trámites previstos en el artículo 8 del Reglamento para la concesión de subvenciones públicas, para la exigencia de responsabilidades¹².

- No ha sido aplicado el artículo 45 de la Ley 8/1988, antes citada, que establece que los perceptores de subvenciones que hayan cometido infracciones muy graves perderán automáticamente las ayudas percibidas y podrán ser excluidos del acceso a tales beneficios por el período de un año. Se han detectado casos de beneficiarios que habiendo incumplido la obligación de justificar una subvención en un ejercicio, le ha sido concedida otra en el ejercicio siguiente.

6. Relaciones INEM-TGSS (epígrafe IV.12)

- En los casos en que el beneficiario de prestaciones está en situación de Incapacidad Temporal, el Organismo no aplica de oficio la percepción más favorable (generalmente la IT) en contra de lo dispuesto en el artículo 222.2 del RD Legislativo 1/94, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

La Disposición Adicional cuarta del Real Decreto 625/1985, en su punto 4, establece la necesidad de conciliar mensualmente las cuentas de relación. Asimismo, entre el INEM y la TGSS, con fecha 28 de junio de 1984, se había firmado una Instrucción conjunta de las Direcciones Generales del INEM y de la TGSS con el objetivo de regular los procedimientos a seguir y los contrastes a efectuar por ambos Organismos. Esta obligación ha sido incumplida tanto en las DD. PP. como en SS. CC.

7. Relaciones INEM-Administración General del Estado (epígrafe IV.13)

- El INEM ha imputado como subvenciones a familias e instituciones sin fines de lucro, las efectuadas al

¹² La DP de Madrid alega que han sido reintegradas parcialmente estas dos subvenciones; no obstante, el Instituto no ha iniciado procedimiento sancionador alguno de acuerdo con lo previsto en el artículo 82.1.b) TRLGP.

Ministerio de Cultura como promotor del programa de Escuelas-Taller¹³.

- El INEM ha imputado como gasto en inversiones (Capítulo VI) el ingreso que debe efectuar en el Ministerio de Cultura como retención del 1% de las inversiones reales efectuadas en el ejercicio, de acuerdo con el RD 11/86, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/85, de Patrimonio Histórico Español.

- El INEM ha imputado como transferencias al Estado, las realizadas a Organismos Autónomos y a Comunidades Autónomas por subvenciones para acciones de formación profesional.

7. Recomendaciones

1. Inmovilizado (epígrafe IV.1)

- El Organismo debe proceder a la elaboración de un inventario valorado que sea comprensivo de todos los bienes de su titularidad y sirva de soporte a las cifras que figuran en sus registros contables. Este inventario debe elaborarse tanto en los Servicios Centrales como en las DD. PP. del Organismo.

- El Organismo debe modificar el procedimiento que sigue en la reclasificación de los elementos registrados como «Inmovilizado en curso», de forma que su imputación a las diversas partidas de inmovilizado se realice sobre las denominadas «Notas de servicio interior», que proporcionan una información más exacta sobre la naturaleza de estos bienes y permiten una correcta clasificación.

2. Partidas pendientes de aplicación (epígrafe IV.3)

El Organismo debe proceder a la regularización de todos los saldos pendientes de aclaración en las diferentes DD. PP.. Asimismo, se debe evitar en el futuro que se mantengan pendientes de aclaración estas partidas al cierre de los diferentes ejercicios, y menos aún que se permita su permanencia durante varios ejercicios.

3. Acreedores (epígrafe IV.5)

- El procedimiento que actualmente sigue el Organismo para registrar las deudas con sus acreedores no le permite conocer, de forma automática, el importe de la deuda con un acreedor determinado, con independencia de que las partidas que componen su saldo hayan sido concertadas en una DP o en los SS. CC.. Esta situación dificulta la posibilidad de realizar conciliaciones periódicas con los acreedores, lo que se estima conveniente dada la descentralización existente en la gestión del gasto y los volúmenes de contratación que tiene una entidad de la magnitud del Instituto.

Para la realización de esta recomendación se estima conveniente la adquisición de una aplicación informática que permita consultas puntuales sobre las deudas de la entidad.

- El Organismo debería implantar un sistema que recogiese la totalidad de los riesgos por reclamaciones contra su gestión, tanto en vía administrativa como en vía contencioso-administrativa, de forma que se puedan conocer datos no sólo del número y situación de estas reclamaciones, sino también del riesgo económico que representan.

4. Subvenciones (epígrafe IV.8)

- En las subvenciones para Escuelas-Taller, la Resolución por la que se conceden las ayudas tiene una proyección superior a la del ejercicio en que se aprobaron, pues cada programa de Escuela-Taller tiene una duración que oscila entre dos y tres años. Como consecuencia se produce un incumplimiento del artículo 61 del TRLGP.

Por tanto, parece aconsejable la modificación del artículo 61 antes citado, de forma que se incluyan los gastos derivados del Capítulo IV cuando tengan proyección económica futura. Otra vía de solución sería dictar una Resolución del órgano competente para la aprobación de cada una de las fases en que se estructura la Escuela-Taller (6 meses), con lo que no se incumpliría el citado artículo 61. Sin embargo, esta solución es menos favorable para el administrado por cuanto le crea inseguridad jurídica al tener que renovarse en cada fase el compromiso de la Administración (apartado IV.8.2)¹⁴.

- Por otra parte, se han detectado deficiencias diversas en la justificación de estas ayudas. Tampoco consta la existencia de un control adecuado sobre el cumplimiento de los objetivos para los que se otorgó la ayuda, ni sobre el coste de la actividad subvencionada, que debe ser superior al importe de la subvención recibida. Asimismo, se han detectado deficiencias en el control de asistencia de alumnos.

Por todo ello, se recomienda un mayor rigor en el control de estas ayudas.

- El Organismo debe elaborar un Manual de contabilización de subvenciones que, unificando los criterios en todas las DD. PP., asegure los siguientes aspectos:

- Una imagen fiel de la clasificación contable de los perceptores de subvenciones.

- Cumplimiento de los principios de devengo y de no compensación.

- Potenciación del control interno, obligando a efectuar comprobaciones periódicas entre los datos contables y los registros auxiliares.

- Contabilización mensual de las bonificaciones a las cuotas empresariales de la Seguridad Social, contrastando los datos enviados por la TGSS con la información disponible por el INEM.

- El Organismo debe establecer un régimen de concurrencia competitiva, en las subvenciones a las CC. LL. para obras de interés general o social, en las de cursos de formación de gestión en el territorio del INEM y en los programas de Escuelas-Taller y Casas de Oficios, que asegure una mayor objetividad en el otorgamiento de es-

¹³ No se acepta la alegación del Instituto por cuanto la deficiencia señalada es evidente, así como las distorsiones que han sido detectadas por este Tribunal al efectuar comprobaciones con la información facilitada por la Administración General del Estado.

¹⁴ Alegación contestada en nota a pie número 9.

tas subvenciones, definiendo las prioridades en el ámbito provincial de forma más específica¹⁵.

- En las subvenciones para la contratación indefinida, el Organismo debe llevar un registro individualizado de los contratos que están bonificados, así como una base de datos con las plantillas de las empresas que han obtenido ayudas del INEM, de forma que se pueda verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en la normativa y la aplicación de la subvención a los fines previstos.

- El Organismo debe arbitrar mecanismos que permitan realizar cruces de información con otras Administraciones Públicas que concedan subvenciones por los mismos conceptos que el INEM, para verificar el cumplimiento de la normativa reguladora y poder evaluar el impacto en el mercado de trabajo de estas subvenciones.

- El Organismo debe realizar estudios y análisis de los resultados obtenidos con las subvenciones concedidas a las CC. LL. para la realización de obras y servicios de interés general y con las subvenciones para la contratación indefinida. Asimismo, debe mejorar los análisis realizados en los programas de Escuelas-Taller y Casas de Oficios.

- Con carácter general, el Organismo debe aumentar los controles a los distintos perceptores de ayudas para asegurar el buen fin de las subvenciones. Asimismo, debe emplear un mayor rigor en el cumplimiento de la normativa reguladora de las diversas ayudas.

5. Prestaciones de desempleo (epígrafe IV.9)

- El Organismo registra como gasto de prestaciones los importes devengados desde diciembre de un ejercicio hasta noviembre del siguiente (ambos inclusive). Para regularizar esta situación, se hace necesario incluir en su presupuesto de gastos la nómina de prestaciones correspondiente al mes de diciembre del ejercicio corriente, lo que supondría que al presupuesto de gastos de un ejercicio se deben imputar trece nóminas mensuales de prestaciones.

En consecuencia, el Instituto debe arbitrar de acuerdo con los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Economía y Hacienda, las medidas presupuestarias necesarias para adaptar el devengo de los gastos de prestaciones al ejercicio presupuestario (apartado IV.12.1).

- El Organismo debe potenciar los procedimientos de revisión ulterior (v.gr.: revisiones en las propias Oficinas de Empleo) de los expedientes de reconocimiento de prestaciones al objeto de intentar reducir los errores y defectos de documentación que se detectan, de forma que se consiga un mayor rigor en el cumplimiento de la normativa aplicable.

6. Ingresos (epígrafe IV.10)

- Los ingresos correspondientes a prestaciones de desempleo pagadas por cuenta de otros países deben de considerarse como de naturaleza extrapresupuestaria, al ser un pago delegado que realiza el INEM y no un ingre-

so que corresponda al Organismo. Paralelamente, los pagos que se realizan por este tipo de acuerdos tampoco debían considerarse como gasto para el Instituto. En consecuencia, el Instituto debe modificar la forma de contabilizar estas operaciones en el sentido indicado, con lo cual se evitarían, además, los problemas de periodificación que se producen en la actualidad.

- La Ley 42/94, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social en su DA XXXII permite al Instituto considerar los reintegros percibidos por prestaciones, en cualquier caso, como menor gasto del ejercicio en que se producen.

Esta norma supone una excepción a los principios contables aplicables, y puede servir para amparar la actual situación en que no es posible discriminar cuál es el origen de cada uno de los reintegros que se producen. Hubiera sido más adecuado arbitrar los medios y procedimientos para elaborar correctamente la contabilidad, en lugar de promulgar una norma que permite la aplicación de criterios contrarios a los principios que se proclaman como inspiradores del sistema contable público.

- El Organismo registra la generalidad de sus ingresos con criterio de caja, aunque su naturaleza le permita registrarlos de acuerdo con el principio de devengo, por lo que debe abandonar este procedimiento, lo que redundaría en una mejora sensible la representatividad de las cuentas que rinde a este Tribunal, y en un mejor control de esta área¹⁶.

- El Organismo debe incorporar los intereses de demora en las liquidaciones que practica correspondientes a pagos indebidos de prestaciones y de subvenciones.

7. Relaciones INEM-TGSS (epígrafe IV.12)

- En materia de bonificaciones de cuotas y pago delegado de prestaciones las dos entidades poseen bases de datos al respecto que, sin embargo, no se confrontan (perdiéndose una oportunidad de mejorar el control de estos procedimientos). En consecuencia, se debería establecer un sistema de cruces informáticos entre las bases de datos existentes en el INEM y en la TGSS, para lo cual sería preciso que esta última realizase un registro más correcto de los datos referentes a bonificaciones y pago delegado. Asimismo, debería practicarse al cierre del ejercicio una conciliación real de estos descuentos entre ambos Organismos, conciliación que no se produce en la actualidad ya que el Instituto asume el dato de la TGSS.

No obstante, otra forma de hacer frente a este problema consistiría, de una parte, en la supresión del pago delegado de prestaciones de desempleo que sería realizado directa-

¹⁵ En la alegación formulada por el Organismo se reconoce que, de hecho, existe concurrencia competitiva. Por tanto, parece lógico pensar que hay que adaptar la normativa a esta situación como se propone en el informe. Por otra parte, la transparencia de las actuaciones de las Comisiones de Planificación alegada, es dudosa, por cuanto estas Comisiones no emiten informe sobre sus actuaciones.

¹⁶ Carece de rigor la afirmación del Instituto de que existen contradicciones en el informe de este Tribunal en cuanto a los principios aplicables al registro contable de los ingresos públicos. El informe es claro en cuanto al respeto a los principios contables públicos, únicamente se pone de manifiesto que la aplicación de los mismos (en cuanto a los ingresos derivados de autoliquidaciones de los administrados), produce una distorsión (quizás no deseable) con los principios de devengo y de correlación de ingresos y gastos.

Por otra parte, la intención de registrar en un ejercicio 13 meses de ingresos, aplicando el principio de devengo, como se manifiesta en las alegaciones es contraria a los Principios Contables aplicables (ver Documento número 2 apartado 3.6.2 de los Principios y Normas Contables Públicas) y de llevarse a la práctica, sin una modificación previa de los mismos, será oportunamente denunciada por este Tribunal.

mente por el INEM; y de otra, en la sustitución de las bonificaciones a las cotizaciones sociales por subvenciones directas al empleador. La eventual aplicación de estas soluciones debería ir acompañada de un cálculo sobre los costes de todo tipo que supone la implantación de estos modelos, y su comparación con los costes que en la actualidad se derivan del fraude existente en estos conceptos.

- Respecto a la responsabilidad empresarial, el Organismo apenas incoa otros expedientes de esta naturaleza que aquellos que se le remiten por vía judicial. En consecuencia, deberían adoptarse por las entidades involucradas (especialmente INEM y TGSS), las medidas necesarias (normativas o de otro tipo) para acabar con la inacción actual y comenzar a exigir de forma decidida esta responsabilidad.

- Dada la falta de fluidez en la comunicación entre el INEM y la TGSS (cuyo ejemplo más reciente es la falta de firma del certificado correspondiente al ejercicio 1994), ambos Organismos deben arbitrar mecanismos para que exista un mayor control por parte del Instituto de aquellas partidas que inciden directamente en sus datos financieros, abandonando la situación actual que presentan las conciliaciones de datos entre el Instituto y la TGSS (el INEM asume, básicamente, los datos que le facilita la TGSS), lo cual redundaría en una mayor calidad en la información.

Para ello se debería comenzar por hacer cruces de aquellas bases de datos que ambos Organismos poseen sobre datos comunes: pago delegado de prestaciones y bonificaciones de cuotas. Asimismo, el INEM debería hacer un seguimiento (que en la actualidad no se realiza) de las reclamaciones en vía ejecutiva cuyo cobro se hace por las Unidades de Recaudación Ejecutiva de la Seguridad Social (URESS). Finalmente, sobre los demás datos (sobre los que el INEM no posee bases de datos propias) la Tesorería debería facilitar una mayor información al Instituto, especialmente en lo referente a la repercusión de los gastos financieros derivados del endeudamiento adquirido por la TGSS con cargo al Instituto.

- Por otra parte, tanto el INEM como la TGSS deben efectuar las conciliaciones previstas en la DA IV del RD 625/1985, así como también en la Instrucción conjunta de las DD. GG. del INEM y de la TGSS, de 28 de junio de 1984, que en la actualidad son incumplidas.

- Finalmente, cabe señalar que el Instituto (a la fecha de realización de los trabajos de esta fiscalización) no ha cumplido la generalidad de las recomendaciones formuladas en el informe especial emitido por este Tribunal (y ya enviado a las Cortes Generales) sobre «Determinación y seguimiento de las operaciones recíprocas INEM-TGSS**», si bien se han realizado actuaciones tendentes a su realización¹⁷.

8. Relaciones INEM-Administración General del Estado (epígrafe IV.13)

El Organismo debe realizar una aplicación más restrictiva del artículo 63.2.b) del TRLGP que permite la aplicación a los créditos del presupuesto vigente en el momento de la expedición de las órdenes de pago, de las obligaciones derivadas de compromisos de gasto debidamente adquiridos en ejercicios anteriores; pues, de esta forma, transfiere déficit de un ejercicio a otro, disminuyendo la capacidad de gasto del ejercicio siguiente, ya que la financiación de estos compromisos no se produce con remanente de Tesorería sino con cargo al presupuesto del siguiente ejercicio. Esta figura se ha aplicado fundamentalmente en los Capítulos II, IV y VI del presupuesto de gastos del Organismo.

Como alternativa se podría utilizar la figura de las incorporaciones de crédito, prevista en el artículo 73 TRLGP.

** En adelante informe sobre las relaciones INEM-TGSS.

¹⁷ Texto modificado de acuerdo con la alegación presentada por el Organismo.

SECCIÓN III. ESTADOS FINANCIEROS DEL INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 1994

BALANCE DE SITUACIÓN A 31-12-94

(miles de pesetas)

ACTIVO		PASIVO	
INMOVILIZADO	42.883.056	PATRIMONIO Y RESERVAS	79.141.836
Inmovilizado Material	47.667.694	Patrimonio	79.141.836
Inmovilizaciones en curso	17.298.128	SUBVENCIONES DE CAPITAL	63.406.777
Amortiz. Acum. Inmov. material	(22.082.766)	Subvenciones de capital recibidas	63.406.777
DEUDORES	2.608.846	DEUDAS A CORTO PLAZO	61.312.191
Deudores por derechos reconocidos	2.143.058	Acreedores por obligaciones reconocidas	9.522.880
Otros deudores no presupuestarios	465.788	Entidades públicas	51.739.544
CUENTAS FINANCIERAS	119.406.221	Otros acreedores no presupuestarios	49.767
Inversiones financieras temporales	3.279	PARTIDAS PENDIENTES DE APLICACIÓN	1.583.379
Partidas pendientes de aplicación	59.931.574	Ingresos pendientes de aplicación	1.102.003
Tesorería	59.471.368	Acreedores por pagos en firme y a justificar	481.376
RESULTADOS	40.546.060		
Resultados del ejercicio (pérdidas)	40.546.060		
TOTAL ACTIVO	205.444.183	TOTAL PASIVO	205.444.183
CUENTAS CONTROL PRESUPUESTARIO	1.857.089	CUENTAS DE CONTROL PRESUPUESTARIO	1.857.089
De control presupuestario de ejercicios posteriores	1.857.089	De control presupuestario de ejercicios posteriores	1.857.089
CUENTAS DE ORDEN	40.326.745	CUENTAS DE ORDEN	40.326.745
De control de recibos valores	3.621.444	De control de recibos valores	3.621.444
Otras cuentas de Orden	36.705.301	Otras cuentas de orden	36.705.301
TOTAL	40.326.745	TOTAL	40.326.745

CUENTA DE EXPLOTACIÓN DEL EJERCICIO 1994

(miles de pesetas)

HABER		
RESULTADOS CORRIENTES DEL EJERCICIO		2.285.501.260
Ventas	472.677	
Renta de la propiedad y de la empresa	29.726	
Cotizaciones sociales	1.311.588.205	
Transferencias corrientes	953.235.624	
Otros ingresos	20.175.028	
RESULTADOS EXTRAORDINARIOS		304
Resultado positivo en operaciones inmovilizado	304	
MODIFICACIÓN DE OBLIGACIONES Y DERECHOS		349.661
Modificación de obligaciones de ejercicios anteriores	349.661	
TOTAL HABER	2.285.851.225	2.285.851.225
DEBE		
RESULTADOS CORRIENTES DEL EJERCICIO		2.321.723.379
Gastos de personal	45.738.933	
Gastos financieros	6.801	
Tributos	43.630	
Trabajos, suministros y servicios exteriores	13.659.008	
Prestaciones sociales	1.539.882.290	
Transferencias corrientes	718.228.565	
Dotaciones del ejercicio para amortización	4.164.152	
RESULTADOS EXTRAORDINARIOS		4.673.906
Otros cargos	4.673.906	
MODIFICACIÓN DE OBLIGACIONES Y DERECHOS		0
TOTAL DEBE	2.326.397.285	2.326.397.285
RESULTADOS DEL EJERCICIO		(40.546.060)
Modificación de derechos y obligaciones (saldo acreedor)	349.661	
Resultados corrientes del ejercicio (saldo deudor)	(36.222.119)	
Resultados extraordinarios (saldo deudor)	(4.673.602)	
RESULTADOS DEL EJERCICIO	(40.546.060)	(40.546.060)

**ESTADO DE LIQUIDACIÓN DE GASTOS
EJERCICIO CORRIENTE**

(miles de pesetas)

CAPÍTULOS	CRÉDITOS INICIALES	MODIFICACIÓN DE CRÉDITO	CRÉDITOS DEFINITIVOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	PAGOS LÍQUIDOS	OBLIGACIONES PENDIENTES DE PAGO A 31-12
I	49.891.244	233.639	50.124.883	45.289.704	45.284.152	5.552
II	12.001.127	5.552.057	17.553.184	14.152.187	14.036.875	115.312
III	29.000	0	29.000	6.801	6.801	0
IV	2.237.383.330	43.682.112	2.281.065.442	2.258.110.534	2.252.178.300	5.932.234
VI	5.977.764	- 106.195	5.871.569	4.705.999	2.621.268	2.084.731
VIII	8.000	0	8.000	7.654	7.654	0
TOTALES	2.305.290.465	49.361.613	2.354.652.078	2.322.272.879	2.314.135.050	8.137.829

PRESUPUESTOS CERRADOS

(miles de pesetas)

CAPÍTULOS	OBLIGACIONES PENDIENTES DE PAGO	PAGOS REALIZADOS	OBLIGACIONES PENDIENTES DE PAGO
I	1.216	1.216	0
II	554.921	515.258	39.663
IV	4.749.860	3.782.959	966.901
VI	2.425.323	2.369.336	55.987
VII	347.501	25.002	322.499
TOTALES	8.078.821	6.693.771	1.385.050

**ESTADO DE LIQUIDACIÓN DE INGRESOS
EJERCICIO CORRIENTE**

(miles de pesetas)

CAPÍTULOS	PREVISIONES INICIALES	MODIFICACIÓN PREVISIONES	PREVISIONES DEFINITIVAS	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS	INGRESOS LÍQUIDOS	DERECHOS PENDIENTES DE COBRO A 31-12
I	1.295.974.069	0	12.95.974.069	1.311.588.205	1.311.588.205	0
III	2.767.000	0	2.767.000	20.639.569	20.605.734	33.835
IV	914.407.631	132.085	980.055.624	953.235.624	953.235.624	0
V	136.000	0	136.000	37.862	37.862	0
VI	3.000	0	3.000	27.890	27.890	0
VII	91.977.765	6.195	92.671.947	63.406.777	61.327.332	2.079.445
VIII	25.000	0	3.044.438	8.373	8.373	0
TOTALES	2.305.290.465	138.280	1.154.652.090	2.348.944.300	2.346.831.020	2.113.280

PRESUPUESTOS CERRADOS

(miles de pesetas)

CAPÍTULOS	DERECHOS PENDIENTES COBRO NETOS	INGRESOS REALIZADOS EN EL EJERCICIO	DERECHOS PENDIENTES DE COBRO
III	12.800	0	12.800
IV	16.978	0	16.978
VII	2.018.767	2.018.767	0
TOTALES	2.048.545	2.018.767	29.778

SECCIÓN IV. RESULTADOS DE FISCALIZACIÓN

IV. RESULTADOS DE FISCALIZACIÓN

1. Inmovilizado

La composición del saldo de inmovilizado a 31 de diciembre de 1994 era la siguiente:

(miles de pesetas)

CONCEPTO	IMPORTE
202 Edificios	23.903.308
203 Maquinaria, instalaciones y utillaje	961.906
204 Elementos de transporte	427.344
205 Mobiliario	8.483.226
206 Equipos proceso de información	10.490.206
207 Equipos docentes	3.116.090
208 Otro inmovilizado material	285.614
242 Edificios y otras construcciones en curso	17.298.128
290 Amortización acumulada inmov. material	(22.082.766)
TOTAL	42.883.056

Las incidencias más significativas que se han puesto de manifiesto en el análisis de estas partidas han sido las siguientes:

- El saldo correspondiente a «Edificios y otras construcciones en curso», recoge elementos de inmovilizado ya concluido por importe de 17.298.128 miles de pesetas. Estos elementos corresponden a inversiones procedentes de los ejercicios 1989 a 1991, pendientes de reclasificación a sus respectivas cuentas de activo a 31 de diciembre de 1994.

Cabe señalar que el Organismo inició durante 1994 un proceso no concluido de saneamiento de esta cuenta, que comenzó con la reclasificación de los elementos adquiridos durante 1992 y 1993. Como consecuencia de esta reclasificación se produjo una dotación de amortización extraordinaria durante 1994 (para recoger los importes no dotados en ejercicios anteriores) por importe de 4.673.602 miles de pesetas, que la entidad ha registrado en la cuenta de «Resultados extraordinarios».

Sin embargo, el análisis efectuado sobre esta reclasificación ha puesto de manifiesto ciertas deficiencias derivadas del hecho de que los datos que se han tomado en cuenta para realizarla no eran correctos: estos datos provienen de las «Fichas anexo de inversiones» del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que presentan la ejecución presupuestaria por proyectos de inversión (estas fichas se confeccionan por la Oficina de Ejecución Presupuestaria del INEM), pero en cuanto a la composición de cada uno de estos proyectos, proporcionan una información demasiado global que impide conocer la naturaleza de los elementos que lo integran. Sin embargo, existen unas denominadas «Notas de servicio interior» donde se registran con un desglose más exacto los diferentes elementos que componen cada uno de los diversos proyectos. Al aplicar la información que contienen estas no-

tas se puede realizar una clasificación más exacta de los elementos integrantes de cada uno de los proyectos, poniéndose de manifiesto, asimismo, diferencias en la dotación de amortización que corresponde realizar por estos bienes, si bien no ha sido preparada esta información por la entidad para proceder a su ajuste.

En consecuencia, la reclasificación de los elementos que figuraban como inmovilizado en curso correspondientes a los ejercicios 1992 y 1993, así como la dotación a la amortización extraordinaria efectuada no son correctas, si bien no es posible precisar el importe exacto que corresponde imputar a cada una de las diversas cuentas de activo y su correspondiente amortización, al no estar preparada esta información para ser auditada. Por tanto, el Organismo debe modificar el procedimiento que sigue en la reclasificación de los elementos registrados como «Inmovilizado en curso», de forma que esta imputación se realice sobre los documentos que proporcionan la información más exacta sobre la naturaleza de estos bienes, rectificando, asimismo, la reclasificación (y su correspondiente amortización) realizada en 1994 sobre los bienes correspondientes a los ejercicios 1992 y 1993.

- El saldo correspondiente a «Otro inmovilizado material», 285.614 miles de pesetas, carece de soporte documental, por lo que no ha podido ser verificada su composición. Según manifiestan verbalmente responsables de la entidad, podría tratarse de restos de unidades modulares utilizadas en la impartición de cursos de formación, pero este extremo no ha podido ser verificado. También se incluye aquí el importe correspondiente al «Fondo bibliográfico», que tampoco se ha podido verificar al carecer de un inventario. El citado saldo no ha experimentado variación desde 1988 y no es objeto de amortización.

En consecuencia, no es posible opinar sobre la realidad de las cifras que por este concepto figuran en el balance de la entidad. El Organismo debe proceder a una revisión de estas partidas para que, en su caso, se den de baja en cuentas.

- Inventarios. No existe un inventario valorado que comprenda la totalidad de bienes de que es titular el Organismo y que sirva de soporte a la cifra recogida en el balance de la entidad. Existen, no obstante, algunas relaciones de bienes relativas a ciertos grupos de bienes, que se comentan a continuación:

— Respecto a bienes inmuebles, se lleva un registro extracontable que incluye no sólo los bienes propiedad del Instituto, sino también aquellos en que únicamente detenta la posesión (arrendamientos, cesiones de uso de otras entidades públicas, etcétera). Este registro está valorado; no obstante, la cifra que resulta una vez deducidos los importes correspondientes a bienes que no son propiedad del Organismo, esto es, 16.564.298 miles de pesetas, no se corresponde con la cifra que figura en balance de 23.903.308 miles de pesetas, sin que la entidad haya aportado ningún otro tipo de documentación que soporte la mencionada cifra.

— Por lo que respecta a los vehículos, la entidad ha aportado una relación carente de valoración, por lo que no se ha podido verificar su correspondencia con las cifras del balance.

— En cuanto a mobiliario, no existe ningún inventario que recoja los elementos de esta partida existentes en la Sede central del Organismo. En cuanto a las provincias visitadas, tampoco consta la existencia de inventarios de mobiliario.

— En cuanto a equipos docentes, la entidad confecciona una relación no valorada del número de puestos con que está dotado cada curso.

— Por lo que se refiere a equipos informáticos, sólo existe una relación carente de valoración, por lo que no ha podido ser contrastada con las cifras recogidas en el balance de la entidad. No obstante, cabe señalar que las pruebas realizadas sobre esta relación de bienes han resultado satisfactorias, por lo que sin perjuicio de lo anteriormente afirmado, se deduce la existencia de un adecuado control en cuanto al conocimiento de la situación y estado de los equipos.

— Finalmente, desde el punto de vista del cumplimiento de la normativa aplicable a la actuación del Organismo, hay que señalar que la falta de un inventario debidamente valorado, comprensivo de la totalidad de bienes y derechos que constituyen el patrimonio de la entidad y que sirva de soporte a la cifra reflejada en los estados anuales de la entidad, supone un incumplimiento de lo establecido en la Orden Ministerial de 31 de marzo de 1986, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad de los Organismos Autónomos del Estado (Reglas 47 y 135). Esta obligación también se recoge en el artículo 7.2.1.c) del Real Decreto 1458/1986, de 6 de junio, por el que se determina la estructura orgánica del Instituto Nacional de Empleo.

En consecuencia, el control interno existente en relación a estos bienes presenta notables deficiencias, no siendo posible, por tanto, opinar sobre la representatividad de las cifras que sobre este concepto figuran en el balance de la entidad. El Organismo debe proceder a la elaboración de un inventario valorado que cumpla las dos características de representatividad de las cifras contables y de globalidad (que sea comprensivo de todos los bienes de titularidad del Organismo), tanto en sus Servicios Centrales como en las DD. PP.

• **Amortización.** El Instituto utiliza un método de depreciable para dotar la amortización correspondiente a sus activos depreciables, consistente en la aplicación de un porcentaje constante sobre el valor neto contable de los bienes amortizados. Este sistema supone la existencia permanente de un valor pendiente de amortización.

Al analizar las dotaciones de amortización practicadas en el ejercicio se observan las siguientes incidencias:

— Los elementos de inmovilizado, por importe de 17.298.128 miles de pesetas, pendiente de imputación definitiva recogidos en la cuenta de «Inmovilizado en curso», no se amortizan, no pudiéndose calcular el efecto que este defecto de amortización supone respecto del resultado económico-patrimonial del ejercicio, al no haber sido elaborada por el Instituto la información necesaria para este cálculo.

— Se incluye en el valor de los edificios objeto de amortización el importe de los terrenos sobre los que se

hallan enclavados, por lo que existe un exceso en la amortización correspondiente a los mismos. Al no existir un detalle extracontable del valor de estos terrenos que permita identificar su valor, no ha sido posible determinar el ajuste necesario para adecuar la amortización a su importe correcto según principios de contabilidad pública.

— La cuenta de «Maquinaria, instalaciones y utillaje», con un saldo de 961.906 miles de pesetas no es objeto de amortización.

— Por otra parte, al comparar las cifras que se toman como base para el cálculo de la amortización correspondiente a los diversos grupos de bienes con las respectivas cifras de balance, se ha detectado que aquélla es inferior a esta última en un importe de 12.649.341 miles de pesetas. Esta diferencia se reparte entre los diferentes grupos de bienes que sí son objeto de amortización (a excepción de la maquinaria que como se indica con anterioridad no se amortiza). La razón de ello es que en la cifra que se toma como base para el cálculo de la amortización no se incluyen las inversiones efectuadas durante los ejercicios 1989, 1990 y 1991. Asimismo, se ha comprobado la inclusión en la base de cálculo de importes correspondientes a obligaciones previamente anuladas, así como de bienes que habían sido dados de baja.

— Asimismo, se ha comprobado que el Organismo inicia la amortización de los bienes no en el momento en que se realiza su recepción y consecuentemente la toma de razón en contabilidad, sino por años completos cualquiera que sea la fecha en que se haya producido aquélla. Este procedimiento es contrario a lo establecido por los principios de contabilidad pública, ocasionándose un defecto de amortización cuyo alcance no es posible determinar.

En consecuencia, dadas las deficiencias detectadas en los procedimientos seguidos por el Organismo para efectuar las dotaciones a la amortización podemos afirmar que no responden a las que habría que efectuar de acuerdo con principios de contabilidad pública, si bien no es posible cuantificar esta diferencia.

• **Actualizaciones de crédito.** Se han detectado deficiencias en el reconocimiento de obligaciones correspondientes al Capítulo VI del presupuesto de gastos del Organismo. Estas deficiencias suponen que, compromisos de gasto efectuados en el ejercicio 1994 con cargo a este capítulo al amparo de lo establecido en el artículo 63.2.b) TRLGP, se aplican a los créditos del presupuesto del ejercicio 1995. Sin embargo, se trata de obligaciones que reunían todos los requisitos para haber sido reconocidas en 1994. En consecuencia, se debe incrementar la cifra de inmovilizado de la entidad en el importe de las obligaciones aplicadas al presupuesto de 1995: 557.369 miles de pesetas. No existen actualizaciones del ejercicio 1993 a 1994 en este capítulo.

• **Análisis de expedientes de contratación.** Del análisis realizado en la muestra seleccionada no se desprende la existencia de deficiencias significativas. No obstante en la fiscalización que de la contratación de este Organismo se contiene en el Informe Anual sobre la Gestión del Sector Público Estatal en 1994, se refleja el resultado de un estudio más generalizado.

2. Deudores

La composición de este saldo a 31 de diciembre de 1994 era la siguiente:

(miles de pesetas)

CONCEPTO	IMPORTE
430 Deudores por derechos reconocidos. Ejercicio cte.	2.113.280
431 Deudores por derechos reconocidos. Ptos. cerrados	29.778
561.1 Anuncios y concursos	4.778
569 Otros deudores	461.010
TOTAL	2.608.846

Las incidencias más significativas que se han puesto de manifiesto en el análisis de estas partidas han sido las siguientes:

- La cuenta 430 «Deudores por derechos reconocidos Ej. cte.» tiene un saldo de 2.113.280 miles de pesetas, de las que 2.079.445 miles de pesetas corresponden al concepto de Transferencias de la Administración del Estado para gastos de capital, habiéndose comprobado su correspondencia con los datos facilitados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social sobre transferencias a favor del INEM. El importe restante corresponde a un conjunto de certificaciones de descubierto (título ejecutivo) emitidas por el Organismo durante el ejercicio 1994 que, por excepción, han sido registradas contablemente.

No obstante, faltan por registrar los importes correspondientes a las restantes certificaciones de descubierto expedidas por el Organismo (correspondientes a pagos indebidos de prestaciones y de subvenciones) y por la TGSS (vía ejecutiva correspondiente a cuotas de desempleo y formación no ingresadas), si bien de estas certificaciones, así como de las provisiones que cabría efectuar, se tratará en el epígrafe 10 de esta Sección.

- La cuenta 431 «Deudores por derechos reconocidos. Ptos. cerrados», con un saldo de 29.778 miles de pesetas recoge, entre otras partidas, deudores del ejercicio 1987 por reintegros de ejercicios cerrados por importe de 12.800 miles de pesetas. Al igual que en el caso anterior se trata de liquidaciones en vía ejecutiva correspondientes a pagos indebidos de subvenciones que excepcionalmente se han registrado en contabilidad.

Asimismo, forma parte del saldo de esta cuenta una partida de 16.978 miles de pesetas, derivada de una transferencia de la extinguida Agencia Nacional del Tabaco correspondiente al ejercicio 1991 que aún no se ha hecho efectiva. El Instituto reconoció el derecho basándose en la modificación de crédito correspondiente aprobada en Consejo de Ministros. En consecuencia, deben realizarse gestiones de cobro de este derecho por parte del Organismo, a fin de evitar su prescripción o, en su caso, proceder a su definitiva baja en cuentas.

- En la cuenta 569 «Otros deudores», con un saldo de 461.010 miles de pesetas, se han detectado las siguientes deficiencias:

— Deudores pendientes de regularización: Se trata de transferencias de fondos enviados por los SS. CC. a

las DD. PP. que a fin de ejercicio se encuentran en camino, pendientes de abono en la cuenta de las DD. PP. en el Banco de España. Su saldo al cierre del ejercicio asciende a 250.000 miles de pesetas. Este importe forma parte de la conciliación de la cuenta corriente 851 abierta en el Banco de España, tratándose en realidad de un mayor saldo de tesorería y no de una partida deudora, por lo que se propone la reclasificación de este saldo.

— Asimismo, forma parte de este saldo un importe de 255 miles de pesetas correspondiente a cuatro certificaciones de descubierto expedidas contra el Instituto por la DP de la TGSS de Valladolid, por cotizaciones no ingresadas correspondientes a los ejercicios 1985-87, que fueron compensadas directamente por el Estado en una transferencia de fondos realizada en 1988. Se propone la regularización de este saldo con cargo a resultados de ejercicios anteriores.

- La cuenta 5611 «Anuncios y concursos», con un saldo de 4.778 miles de pesetas recoge los pagos realizados por el Organismo por anuncios en prensa derivados de procedimientos de contratación cuyo pago debería haber sido abonado por el adjudicatario. Dada la antigüedad de estos derechos (proviene de los ejercicios 1982 a 1987), se debe proceder a darlos de baja con cargo a resultados de ejercicios anteriores. El Organismo ha instruido en 1996 un expediente de prescripción por la totalidad del saldo, por lo que se propone el consiguiente ajuste con cargo a resultados de ejercicios anteriores.

3. Cuentas financieras

3.1. Préstamos al personal

El saldo de este epígrafe a 31 de diciembre de 1994 era de 3.279 miles de pesetas, cuya composición no ha podido establecer el Instituto; no obstante, del análisis practicado por este Tribunal se deduce una deuda a favor del INEM de 10.031 miles de pesetas. La diferencia no contabilizada por importe de 6.752 miles de pesetas, corresponde a 3.435 miles de pesetas provenientes del ejercicio 1988, 515 miles de pesetas provenientes del período 1988-93 y, finalmente, 2.802 miles de pesetas correspondientes al ejercicio 1994.

El registro contable de los importes no registrados provenientes del ejercicio 1988 por importe de 3.435 miles de pesetas, tendría un efecto neutro sobre el resultado del ejercicio ya que tras su registro habría que darlo de baja por prescripción, pues el Instituto no adoptó las medidas necesarias para evitar el perjuicio de estos derechos de cobro. Además, habría que registrar los préstamos no contabilizados ni prescritos por importe de 3.317 miles de pesetas.

3.2. Partidas pendientes de aplicación

La composición de este saldo, por conceptos extrapresupuestarios, a 31 de diciembre de 1994, así como su evolución respecto del ejercicio 1993 son las siguientes:

(millones de pesetas)

DENOMINACIÓN	IMPORTE		
	1993	1994	%
Varios a investigar	(43)	(33)	(23)
Insuficiencias prestaciones	86/420.00	1.677	1.677
"	87/420.02	2	2
"	87/420.01	581	581
"	88/420.01	601	601
"	88/420.00	615	615
"	87/420.00	647	647
"	91/480.00	1.111	1.111
"	92/480.00	21.731	21.731
"	93/487.00	7.357	7.357
"	93/487.03	5.189	5.189
"	94/480.00	--	8.108
"	94/487.01	--	49
"	94/487.03	--	6.514
"	94/488	--	0,2
"	94/487.00	--	5.002
Cuentas provinciales REASS	777	780	0,4
TOTAL	40.245	59.931	49

Nota: Saldos deudores en positivo y acreedores en negativo.

A continuación pasamos a analizar cada uno de estos conceptos:

1. Varios a investigar. En este concepto se recogen partidas correspondientes a DD. PP. con un denominador común: el desconocimiento de su origen, permaneciendo en esta cuenta hasta que éste es determinado (v.gr.: devoluciones pendientes de analizar). El detalle por provincias del saldo al cierre del ejercicio es el siguiente:

(miles de pesetas)

PROVINCIA	IMPORTE
Albacete	411
Baleares	827
Cáceres	-13
Cádiz	-19.997
Córdoba	3.256
Jaén	1.672
Madrid	50.499
Orense	-3.550
Santander	-29
Teruel	21
Toledo	277
TOTAL	33.374

En relación a este tema, es preciso destacar el esfuerzo realizado por el Organismo en la reducción de este saldo, como se pone de manifiesto en el siguiente cuadro:

EJERCICIO	1991	1992	1993	1994
IMPORTE	264.494	93.135	43.375	33.374

A continuación se exponen las observaciones que se deducen del análisis de esta partida:

- Entre las provincias con mayor volumen de partidas pendientes de aclaración destacan las de Madrid y Cádiz que mantienen un saldo de «Varios a investigar» de 50.499 y -19.997 miles de pesetas, respectivamente. En el caso de Cádiz, durante la realización de los trabajos de fiscalización el Instituto llevó a cabo una investigación de este saldo. Como resultado de la misma se pueden establecer las siguientes conclusiones:

- Proponer la contracción en cuentas de obligaciones pendientes de imputar a presupuesto provenientes de 1986 por importe de 12.420 miles de pesetas. Estas obligaciones figuraban como partidas de conciliación bancaria desde esa fecha.

- Asimismo, se propone la devolución a esta DP de 11.364 miles de pesetas que se remitieron a los SS. CC., como consecuencia de una anulación de obligaciones en la aplicación 322A-469 «Transferencias a CC. LL. para la contratación de trabajadores empleados en obras y servicios de interés general y social, derivadas de acciones cofinanciadas por el FSE», dado que en su día se repuso el crédito en el citado concepto. En definitiva se trata de un movimiento interno de tesorería.

En consecuencia, la partida de «Varios a investigar» en la DP de Cádiz sigue teniendo un saldo pendiente de aclaración de 3.787 miles de pesetas, si bien de signo acreedor, por lo que se ha de completar su depuración.

- Por lo que respecta a la DP de Madrid, el saldo al cierre del ejercicio estaba compuesto por ingresos de origen desconocido provenientes de ejercicios anteriores a 1992. En el transcurso del ejercicio 1995 esta partida fue regularizada, si bien a 31 de diciembre de 1994 debió cancelarse con abono a «Reintegros de ejercicios cerrados».

- Por otra parte, mientras que las partidas de signo acreedor que componen el saldo de esta cuenta suponen ingresos cuyo origen se desconoce, las que presentan carácter deudor pueden suponer salidas de fondos no justificadas. En este sentido, y tras la depuración realizada en la DP de Cádiz, sólo resta un saldo deudor en la DP de Orense por importe de 3.550 miles de pesetas que debe ser objeto de inmediata aclaración.

Asimismo, el Organismo debe regularizar todos los saldos pendientes de aclaración en las diferentes DD. PP. y evitar en el futuro que se mantengan pendientes de aclaración estas partidas al cierre de los diferentes ejercicios.

2. Insuficiencias en prestaciones. En estos conceptos se incluyen las insuficiencias de créditos en los conceptos de gastos por prestaciones de cada año, determinadas por diferencia entre lo realmente pagado por dichos gastos, según certificaciones de la Subdirección de Prestaciones, y los créditos habilitados al efecto durante el ejercicio. Estos importes permanecen a la espera de ser aplicados al presupuesto. Su saldo deudor a 31 de diciembre de 1994 tiene el siguiente desglose atendiendo a su antigüedad:

(miles de pesetas)

EJERCICIO	IMPORTE
1986	1.676.733
1987	1.229.984
1988	1.215.875
1991	1.110.990
1992	21.731.359
1993	12.546.521
1994	19.673.011
TOTAL	59.184.473

Estas insuficiencias denotan una falta de adecuación del presupuesto del Organismo al gasto real que se ha repetido de forma reiterada a lo largo del tiempo, no estando regularizadas al cierre del ejercicio 1994 por falta de financiación para ello; no obstante, durante el ejercicio 1995 se produjo la aplicación al presupuesto de estos importes (este tema se analiza también en el epígrafe 12 de esta Sección).

En consecuencia, este saldo no es un activo de la entidad sino un gasto incorrectamente registrado que incrementa la deuda con la TGSS, así como el déficit presupuestario que reflejan los estados contables de la entidad, por lo que se propone descargar la cuenta de «Partidas pendientes de aplicación» por importe de 59.184.473 miles de pesetas con cargo a resultados del ejercicio, de los que 19.673.011 corresponden a ejercicio corriente y 39.511.462 a ejercicios cerrados.

3. Cuentas provinciales REASS. Este concepto, con un saldo de 780.475 miles de pesetas recoge la diferencia entre el importe contabilizado y transferido por los SS. CC. a las DD. PP. para hacer frente al pago de las prestaciones del REASS y el importe reflejado como prestaciones pagadas por la Subdirección de Prestaciones del INEM en un certificado anual confeccionado con la información facilitada por las DD. PP. de los recibos pagados y de los recibos impagados por motivos diversos. Esta diferencia tiene su origen en las siguientes circunstancias:

— En 1992 se produjo un cambio de criterio en la forma de registro de las prestaciones correspondientes al subsidio del REASS, pasando de hacerlo por diferencia entre la nómina pagada y los reintegros producidos, a realizarlo en función de las transferencias realizadas a las DD. PP. más la repercusión de las variaciones en los saldos de las cuentas bancarias correspondientes al REASS. En 1992 se produjo el ingreso de 503.449 miles de pesetas en esas cuentas que sin embargo no fueron tenidos en cuenta a la hora de realizar el certificado definitivo, por lo que en ese ejercicio se registraron gastos por menos importe.

— Además se han producido errores en las certificaciones emitidas por el Instituto durante los ejercicios 1984 a 1991, como consecuencia de la falta de contabilización de nóminas complementarias, errores de registro, etcétera, que en su conjunto ascienden a 181.340 miles de pesetas.

— Finalmente, se han producido reintegros en la cuenta corriente del Banco de España de SS. CC. durante los ejercicios 1985, 1986 y 1988, procedentes de las

cuentas de las DD. PP., que no se han contemplado en contabilidad hasta el ejercicio 1995. En total por estos conceptos se recogen diferencias por importe de 24.360 miles de pesetas

Estas partidas explican parcialmente la diferencia existente entre el saldo contable de «Cuentas provinciales REASS» y el saldo bancario en cuentas REASS, por importe de 715.754 miles de pesetas, quedando pendientes de aclaración 6.604 miles de pesetas correspondientes a la DP de Cádiz. En consecuencia, para su regularización se propone minorar el saldo de esta partida en 684.789 miles de pesetas con cargo a resultados de ejercicios anteriores. La reclasificación correspondiente a los reintegros de las DD. PP. en Banco de España se incluye en el apartado correspondiente a Ingresos pendientes de aplicación del epígrafe 5 de esta Sección.

El procedimiento de registro del REASS da lugar a que no se registre el gasto que realmente se ha producido sino el que se deduce en función de los movimientos de tesorería, con lo cual los importes transferidos a entidades colaboradoras se están considerando como un mayor gasto cuando en realidad aún no se ha producido. Así, al cierre de los ejercicios 1993 y 1994 se mantenían saldos de 22.667 y 18.506 miles de pesetas, respectivamente, que deben ser regularizados, por lo que se propone minorar el gasto de prestaciones del ejercicio 1994 en el importe que figura en cuentas bancarias a 31 de diciembre (18.506 miles de pesetas). Paralelamente habría que incrementar el gasto correspondiente a 1994 por los 22.667 miles de pesetas indebidamente registrados en 1993.

3.3. Tesorería

La composición de este saldo a 31 de diciembre de 1994 era la siguiente:

(miles de pesetas)

CONCEPTO	IMPORTE
571 Banco de España cuenta corriente a la vista	58.989.992
572.5 Cuentas de pagos en firme y a justificar	64.721
574.5 Cuentas de pagos en firme y a justificar	416.655
TOTAL	59.471.368

Para el análisis de esta área se distinguirán dos apartados correspondientes a la cuenta 571 «Banco de España c/c a la vista» y «Cuentas de pagos en firme y a justificar».

3.3.1. Cuenta 571 Banco de España cuenta corriente a la vista

Los asuntos más significativos que se han detectado en el análisis de esta cuenta han sido los siguientes:

- El saldo que figura en esta cuenta es el saldo contable que corresponde a las cuentas abiertas en el Banco de España tanto por los SS. CC. como por las DD. PP. del INEM. Sin embargo, el saldo según extracto bancario es

de 90.801.667 miles de pesetas, lo que arroja una diferencia de conciliación de 31.811.675 miles de pesetas.

La citada diferencias se debe en primer lugar a pagos registrados por el Instituto a 31 de diciembre que no han sido recogidos por el Banco. La concurrencia de tal cantidad de pagos en la referida fecha se debe a que el sistema contable SICAI no admite que se contabilicen pagos hasta que no se cierra el ejercicio anterior, por lo que si el cierre se demora, los pagos que se van realizando hasta que éste se produce se registran con fecha de 31 de diciembre. Esta situación origina que el saldo contable en el 50% de las provincias sea negativo a 31 de diciembre. Este procedimiento desvirtúa la información que ofrecen los estados contables del Instituto.

En consecuencia, el Organismo debe realizar una reclasificación de esta cuenta que, de acuerdo con lo señalado en los párrafos precedentes, daría lugar a un incremento del saldo registrado en la cuenta 571 por importe de 30.319.424 miles de pesetas (existe una diferencia por importe de 1.492.251 miles de pesetas que no se reclasifica por corresponder a partidas de conciliación reales), con abono a cuentas de acreedores por importe de 30.069.424 y a la cuenta «Deudores pendientes de regularización» por importe de 250.000 miles de pesetas (ver explicación de esta partida en epígrafe 2 de esta Sección).

• Asimismo, en el análisis de las partidas de conciliación se ha puesto de manifiesto la existencia de importes procedentes de ejercicios anteriores, en total 47.670 miles de pesetas. En particular se encuentran en esta situación las DD. PP. Madrid y Sevilla. En el caso de la DP de Madrid el importe procedente de ejercicios anteriores asciende a 29.372 miles de pesetas (originados en el período 1989-1993), y está constituido por talones emitidos y no entregados a sus destinatarios por subvenciones concedidas. Esta situación se origina por una incorrecta contabilización de estos talones, ya que deberían darse de baja en tesorería cuando sean entregados a sus destinatarios y no cuando se firmen. Por lo que respecta a la DP de Sevilla (con un importe procedente de ejercicios anteriores de 18.023 miles de pesetas), se trata de transferencias no percibidas por sus beneficiarios, si bien se retrotraen únicamente al ejercicio 1993. Estos saldos deben ser reclasificados, incluyéndose su importe en la regularización propuesta en el párrafo anterior.

En las DD. PP. de Sevilla y Vizcaya se ha observado la existencia de partidas de conciliación constituidas por transferencias bancarias ordenadas por las DD. PP. y no registradas por el banco. Tras el análisis efectuado, se ha comprobado que las transferencias son contabilizadas cuando se autoriza el movimiento de fondos por parte de la Intervención Territorial y del Director Provincial, con independencia del momento en que efectivamente se ordene (lo cual sucede con algún retraso). Por ello las anotaciones contables correspondientes a movimientos de fondos deben realizarse una vez que éstos hayan sido ordenados.

• Finalmente, por lo que respecta al movimiento de fondos de estas cuentas, cabe destacar que se realiza a través de firma mancomunada (un miembro de la Intervención y otro del Instituto). Igualmente en las DD. PP. el movimiento de fondos se realiza con firmas mancomunadas de un representante de cada uno de estos grupos.

No obstante, se ha apreciado, en particular en el grupo de Intervención, que siguen teniendo firma en las cuentas personas que ya no desempeñan el cargo que les dio acceso a esta posibilidad, por lo que resulta necesario que se proceda a efectuar una actualización de firmas ante el Banco de España.

En relación a este tema, cabe señalar que en la DP de Vizcaya se han detectado pagos a través de cheque bancario sin que conste el recibí del beneficiario, por lo que se recomienda que se modifique esta operativa de forma que se adopte este procedimiento complementario de control.

3.3.2. Cuentas de pagos en firme y a justificar

Integran estas partidas los saldos en las cuentas 572.5 y 574.5 con importes de 64.721 y 416.655 miles de pesetas, respectivamente.

La cuenta 572.5 comprende los saldos a 31 de diciembre de 1994 en las cuentas corrientes en Banco de España abiertas específicamente para las prestaciones del subsidio del REASS. El detalle por provincias es el siguiente:

(miles de pesetas)

PROVINCIA	IMPORTE
Cáceres	5.950
Badajoz	432
Almería	2.655
Cádiz	987
Córdoba	4.330
Granada	4.779
Huelva	228
Jaén	3.389
Málaga	21.363
Sevilla	20.608
TOTAL	64.721

Estas cuentas tienen como única finalidad la recepción y pago de fondos para subsidio de desempleo agrario, así como el reintegro de las cantidades impagadas. La disponibilidad de fondos es conjunta entre la Dirección Provincial del INEM y la Intervención Territorial correspondiente, pudiéndose hacer las mismas consideraciones en cuanto a la actualización de firmas que en relación a las otras cuentas en Banco de España.

El saldo en las cuentas corrientes provinciales en Banco de España para el pago de prestaciones REASS, corresponde a devoluciones de pagos indebidos efectuados en diciembre de 1994 por 35.936 miles de pesetas y a recibos impagados de diciembre de 1994 por 28.785 miles de pesetas correspondientes a estas prestaciones y que según el Servicio de contabilidad se descuentan en las transferencias de enero de 1995. Las observaciones referentes a la forma de registrar los reintegros de pagos indebidos se recogen en el epígrafe 10 de esta Sección.

Por su parte, la cuenta 574.5 comprende los saldos a 31-12-94 en las cuentas corrientes abiertas en las siguientes entidades y por los conceptos detallados:

(miles de pesetas)

ENTIDAD Y TÍTULO DE LA CUENTA CORRIENTE	IMPORTE
Caja Postal Madrid, Habilitado General	50.633
Caja Postal Madrid, Habilitado Personal	67
Caja Postal (saldos en cuentas DDPP)	206.382
CECA. Pago becas, ayudas y subvenciones del Plan FIP	62.859
Caja Postal Madrid (reintegros pagos indebidos prestaciones)	96.714
TOTAL	416.655

La dos primeras cuentas, abiertas en la Caja Postal, corresponden a los SS. CC. del INEM y sirven para el pago de la nómina del personal del Instituto y para la realización de pagos a justificar y anticipos de caja fija correspondientes a estos Servicios. Se nutren de transferencias del Banco de España.

La partida «Caja Postal (saldos en cuentas DD. PP.)», recoge el sumatorio de los saldos según extracto de las cuentas bancarias abiertas por las DD. PP. en la Caja Postal para la realización de pagos correspondientes a las cuentas de pagos a justificar y anticipos de caja fija. Se nutren de transferencias de las cuentas en Banco de España abiertas por las DD. PP..

Durante el ejercicio 1994 se detectó en la Dirección Provincial de Cádiz una sustracción de fondos públicos por importe de 26.209 miles de pesetas. Se instruyó el correspondiente expediente dando cuenta el Organismo de las actuaciones a la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas. El sistema seguido para apropiarse de estos fondos fue falsificar justificantes de gasto y obtener cheques firmados en blanco por otra persona con capacidad para disponer de los fondos al ser la disposición mancomunada. El Instituto no ha realizado ningún plan especial de control como consecuencia de haberse detectado esta sustracción.

Las cuentas abiertas en CECA y en la Caja Postal (número 12.295.478) se utilizan, respectivamente, para satisfacer becas, ayudas y subvenciones del Plan FIP y para recibir reintegros de prestaciones de desempleo indebidamente pagadas. La existencia de esta cuenta en la Caja Postal no obsta para que otra parte de estos reintegros se efectúe a través de las cuentas de que es titular la TGSS.

Finalmente, cabe señalar que se han detectado diversas cuentas abiertas en la Caja Postal a nombre del Instituto, que carecen de reflejo contable. Estas cuentas prácticamente no tienen movimiento durante el ejercicio 1994 y corresponden en su mayoría a la recaudación de derechos de pruebas de acceso al empleo público. El saldo más importante por importe de 28.634 miles de pesetas corresponde a una cuenta de la que el Instituto no puede disponer (el titular real es el Ministerio de Administraciones Públicas); el resto de los saldos son importes de mínima significación. En consecuencia se recomienda que se cierren estas cuentas o, al menos, no figure como titular el Instituto, y se ingresen sus importes en el Tesoro¹⁸.

¹⁸ Es incorrecto, como se indica en la alegación del INEM, que el Instituto no figure como titular de estas cuentas. El Instituto es el titular formal de ellas y como tal aparece en la información facilitada por la Caja Postal, de ahí la recomendación que se efectúa.

4. Financiación básica

La composición de este saldo a 31 de diciembre de 1994 era la siguiente:

(miles de pesetas)

CONCEPTO	IMPORTE
100 Patrimonio	79.141.836
130 Resultados pendientes de aplicación	0
140 Subvenciones de capital recibidas del Estado	4.943.746
149 Subvenciones de capital recibidas del exterior	58.463.031
TOTAL	142.548.613

Según la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública para el INEM, la cuenta de «Patrimonio», de naturaleza acreedora, representa la diferencia entre el valor del activo y el del pasivo del Organismo. Se abona por los incrementos patrimoniales (resultados positivos pendientes de aplicación o cualquier otro cuyo saldo se decida que debe serle incorporado) y se carga por las reducciones patrimoniales (resultados negativos pendientes de aplicación).

El saldo de la cuenta de «Patrimonio» a 31 de diciembre de 1994 fue de 79.141.836 miles de pesetas, lo que supone un incremento muy significativo respecto de los 2.291.921 miles de pesetas que tenía de saldo en el ejercicio anterior. Esta variación es debida a la incorporación de subvenciones de capital por importe de 386.555.257 miles de pesetas compensada con el traspaso del saldo de la cuenta «Resultados pendientes de aplicación» por importe de 309.705.342 miles de pesetas.

La cuenta de «Resultados pendientes de aplicación» carece de saldo dado que se aplicó durante el ejercicio 1994 a la cuenta de «Patrimonio», como se indica en el párrafo anterior.

Finalmente, las cuentas de «Subvenciones de capital recibidas», representan los importes percibidos por este concepto durante el ejercicio 1994, y serán comentadas en los epígrafes 10 y 13 de esta Sección.

Por lo demás, el resultado del análisis realizado en esta área se considera satisfactorio.

5. Cuentas acreedoras

El detalle de estas partidas a 31 de diciembre de 1994 era el siguiente:

(miles de pesetas)

CONCEPTO	IMPORTE
400 Acreed. por oblig. reconocidas. Ej. cte.	8.137.829
401 Acreed. por oblig. reconocidas. Ptos. cerrados	1.677.555
4060 Obligaciones anuladas de obligaciones reconocidas	(292.504)
4750 Hacienda Pública acreedora por IRPF	5.280.923
4751 Hacienda Pública acreedora por ITE	119
4760 Hacienda Pública acreedora por cuota d ^{ta} pasivos	(190)
4770 Seguridad Social acreedora por cuota del trabajador	2.064.030
4771 Seguridad Social acreedora por cuenta de prestaciones	44.394.662
5100 Retención judicial de haberes	353
5109 Otros depósitos recibidos	189
5123 Muface	(795)
5124 Mupal	220
5126 Montepío AISS	(26)
519 Otros acreedores no presupuestarios	49.826
553 Acreedores por pagos en firme y a justificar	481.376
554 Ingresos pendientes de aplicación.	1.102.003
TOTAL	62.895.570

Los asuntos más significativos que se han puesto de manifiesto en el análisis de estas partidas han sido los siguientes:

- Las cuentas de «Acreedores por obligaciones reconocidas» recogen las deudas de la entidad por operaciones derivadas de la ejecución de su presupuesto de gastos. El análisis realizado es satisfactorio por lo que respecta a la representatividad del saldo.

El procedimiento que actualmente sigue el Organismo para registrar las deudas con sus acreedores no le permite conocer, de forma automática, el importe de la deuda con un acreedor determinado, con independencia de que las partidas que componen su saldo hayan sido concertadas en una DP o en los SS. CC. Esta situación dificulta la posibilidad de realizar conciliaciones periódicas con los acreedores, lo que se estima muy necesario dada la descentralización existente en la gestión del gasto y los volúmenes de contratación que tiene una entidad de la magnitud del Instituto. El Instituto carece de una aplicación informática que permita consultas puntuales sobre las deudas de la entidad.

- La cuenta «Otros acreedores no presupuestarios» recoge transferencias no cobradas por los beneficiarios, consecuencia de algún error en los datos de la transferencia. Del análisis efectuado en los SS. CC. y en las DD. PP. de Madrid, Sevilla y Vizcaya se deduce la existencia de importes que por su antigüedad podrían estar prescritos, por lo que se hace necesaria una revisión en todas las DD. PP. del Instituto de esta cuenta y una regularización de las partidas que hayan prescrito.

- La cuenta «Ingresos pendientes de aplicación» recoge dos conceptos extrapresupuestarios: Ingresos en Banco de España pendientes de aplicación y Fondos recibidos en DD. PP. pendientes de reintegrar a SS. CC. Tanto en uno como en otro caso, se recogen en este concepto los ingresos en las cuentas del Organismo en el Banco de España como trámite previo a la posterior aplicación definitiva.

El saldo de estas partidas a 31 de diciembre de 1994, por importe de 1.102.003 miles de pesetas ha experimentado un crecimiento respecto al cierre del ejercicio anterior del 36,6%, evolución que pone de manifiesto un agravamiento del problema respecto de ejercicios anteriores, por cuanto lejos de minorarse el saldo por regularización de las partidas en él contenidas, se han añadido nuevos importes pendientes de aclaración. En el siguiente cuadro se indica la antigüedad de los saldos integrantes de esta cuenta, ingresos pendientes de aplicación en Banco de España correspondientes a SS. CC. y DD. PP. y fondos recibidos en DD. PP. pendientes de reintegrar a SS. CC.:

(miles de pesetas)

Ejercicio	Ingresos en B.E. pendientes de aplicación		Fondos recibidos en DDPP pendientes de reintegrar a SSCC	Totales
	SSCC	DDPP		
Anteriores a 1988	--	--	--	--
1988	176.378	-400	--	175.978
1989	121.487	--	288	121.775
1990	60.077	--	282	60.359
1991	6.559	84	233	6.876
1992	41.678	42.863	1.008	85.549
1993	50.190	125.699	2.233	178.122
1994	387.238	16.218	67.571	471.027
Sin determinar fecha	--	2.317	--	2.317
Total	843.607	186.781	71.615	1.102.003

Como se recoge en el cuadro anterior, el 27% del importe tiene una antigüedad entre 5 y 6 años. Por otra par-

te, la existencia de partidas pendientes de aclaración con esa antigüedad denota una falta de seguimiento por parte de la entidad.

Durante 1994 el Instituto regularizó como ingreso de ese ejercicio un importe de 202.360 miles de pesetas correspondientes a ingresos pendientes de aplicación provenientes de ejercicios anteriores, por lo que procede disminuir el resultado del ejercicio corriente en ese importe con cargo a resultados de ejercicios anteriores.

El INEM ha regularizado en el ejercicio 1995 la generalidad de estos ingresos, no habiéndose explicado las causas de no haber efectuado antes esta regularización. En consecuencia procede ajustar el saldo de esta cuenta a 31 de diciembre de 1994, con abono a reintegros de ejercicios cerrados por importe de 1.075.342 miles de pesetas y a partidas pendientes de aplicación por importe de 24.361 miles de pesetas (correspondientes a transferencias realizadas desde las DD. PP. a SS. CC. que figuraban como ingresos pendientes de aplicación). La diferencia con el saldo global de la cuenta por importe de 2.303 miles de pesetas, se debe a una devolución realizada en 1995 cuyo registro en esta cuenta al cierre del ejercicio se considera correcto.

- El Organismo, como consecuencia de su actividad, tiene en curso numerosas reclamaciones tanto en vía administrativa como en vía contencioso-administrativa, que pueden derivar en obligaciones de contenido económico para la entidad. No posee la entidad datos que permitan evaluar el riesgo económico que dichas reclamaciones representan, por lo que este Tribunal no ha podido cuantificar el ajuste necesario para, de acuerdo con el principio de prudencia, recoger la provisión correspondiente.

Las restantes partidas que constituyen esta área se analizan en las áreas de ingresos, gastos de personal, gastos corrientes y prestaciones.

6. Gastos de personal

La composición de este saldo a 31 de diciembre de 1994 era la siguiente:

(miles de pesetas)

CONCEPTO	IMPORTE
6100 Altos cargos	6.952
6102 Funcionarios	22.613.009
6103 Personal laboral	12.160.461
6104 Otro personal	63.912
6105 Incentivos al rendimiento	603.398
6106 Indemnizaciones por razón del servicio	449.549
6170 Seguridad Social	9.446.193
6180 Formación y perfeccionamiento del personal	58.399
6189 Otros gastos de personal	337.060
TOTAL	45.738.933

Al analizar el contenido de las mencionadas partidas se observan las siguientes incidencias:

- Se registran como gastos del ejercicio 1994 los importes correspondientes a la cuota patronal a la Seguridad Social de los meses de noviembre y diciembre de 1993

por importe de 707.836 y 729.531 miles de pesetas, respectivamente. Por el contrario los gastos correspondientes a la cuota patronal a la Seguridad Social de diciembre de 1994, por importe de 737.774 miles de pesetas no están registrados. Esto supone un incumplimiento del artículo 49 TRLGP, en cuyo apartado b) se establece que «al ejercicio presupuestario se imputarán las obligaciones reconocidas hasta el fin del mes de diciembre del correspondiente ejercicio, siempre que correspondan a gastos realizados dentro del mismo y con cargo a los respectivos créditos». Asimismo, se incumple el artículo 63.1 TRLGP que establece que con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto sólo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el año natural del propio ejercicio presupuestario.

La regularización contable de esta situación daría lugar a un incremento neto del resultado del ejercicio por importe de 699.593 miles de pesetas. Como consecuencia de esta regularización se produciría un menor remanente de tesorería por importe de 737.774 miles de pesetas.

- El mismo problema se plantea respecto de la contabilización de los descuentos por pago delegado de la prestación por Incapacidad Temporal (antigua Incapacidad Laboral Transitoria): se registran descuentos correspondientes a los meses de noviembre y diciembre de 1993 por importe de 138.554 miles de pesetas, y en cambio se dejan de anotar los descuentos de diciembre de 1994 por importe de 75.148 miles de pesetas. Al igual que en el apartado anterior, existe una contabilización contraria a los principios contables públicos por infracción del principio de devengo e incumplimiento de los artículos 49 y 63 TRLGP.

La regularización contable de esta situación daría lugar a una minoración neta del resultado del ejercicio por importe de 63.406 miles de pesetas. Paralelamente, habría que incrementar el saldo de deudores en el importe no registrado a 31 de diciembre de 1994: 75.148 miles de pesetas. Igualmente el remanente de tesorería de la entidad se vería incrementado en 75.148 miles de pesetas.

Asimismo, en relación a la IT se ha detectado que, en ejercicios anteriores a 1992, se registraron la ayuda familiar y la IT como gasto propio del Instituto por importe de 269.522 miles de pesetas, cuando era un gasto de la SS. En el ejercicio 1994 se ha regularizado esta situación imputando el saldo a reintegros de ejercicios cerrados; no obstante, se considera más adecuado registrarlo como menor gasto de ejercicios anteriores y no como mayor ingreso de ejercicio corriente.

- Respecto de los reintegros de nóminas se plantean diversos problemas debido al procedimiento seguido para registrarlos: contabilización por el importe líquido por el que se producían los reintegros con abono a la cuenta «Ingresos pendientes de aplicación». Esto produce que las cantidades efectivamente pagadas sean inferiores a las contabilizadas, con lo que se producen distorsiones en todas las cuentas acreedoras que recogen fracciones del importe bruto de la nómina. Así:

— La cuenta de «Hacienda Pública acreedora por IRPF, recoge en su saldo a 31 de diciembre de 1994 un

importe de 19.842 miles de pesetas correspondiente a los ejercicios 1988-1994. Este importe fue registrado como retención pero no ingresado efectivamente como consecuencia de los reintegros. Estos importes han sido regularizados en 1995 como reintegros de ejercicios cerrados, por lo que procedería descontar el saldo de esta cuenta, minorando el gasto del ejercicio 1994 en 3.054 miles de pesetas y el correspondiente a ejercicios anteriores en 16.788 miles de pesetas (se trata de un menor gasto no de un ingreso).

— La cuenta «Seguridad Social acreedora», en lo que respecta a la cuota de los trabajadores presenta una diferencia por reintegros correspondiente al período 1987-1993 de -3.853 miles de pesetas. Esta diferencia se debe a un exceso de pago de cotizaciones a la Seguridad Social debido a reintegros no considerados al hacer los pagos. A la fecha de realización del trabajo de campo de esta fiscalización este importe no había sido regularizado, permaneciendo pendiente de reclamación a la TGSS. Por ello se propone eliminar este saldo deudor con cargo a resultados de ejercicios anteriores, pues la mayor parte de estos importes están prescritos y por los restantes el Organismo no prevé efectuar reclamación a TGSS.

— Asimismo, la cuenta de «Retenciones judiciales» presenta un saldo a 31 de diciembre de 1994 de 279 miles de pesetas procedente de ejercicios anteriores. Este saldo se debe a diferencias por reintegros no regularizados o pagos indebidos que deberían ser recuperados.

— Las cuentas de «Muface, Montepío AISS y Hacienda Pública acreedora por derechos pasivos», presentan saldos deudores al cierre del ejercicio a pesar de tratarse de cuentas de naturaleza acreedora. Se trata de importes de pequeña cuantía que tienen su origen, asimismo, en diferencias por reintegros que permanecen pendientes de regularización, por lo que debe procederse a su depuración (cabe recordar que tanto el Montepío AISS como la Mupal están integrados en el sistema de la SS).

- Por otra parte, las pagas extraordinarias se registran según criterio de caja, ya que no existe ninguna periodificación del importe correspondiente al mes de diciembre (las pagas extraordinarias se devengan de 1 de diciembre a 31 de mayo según se establece en el artículo 5 de la OM de 5 de junio de 1985, por la que se dictan instrucciones sobre confección de nóminas para la aplicación del régimen retributivo de los funcionarios de la Administración Civil del Estado incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984). El efecto neto que se deriva de esta forma de contabilización no es significativo; no obstante, se deberían registrar estas obligaciones de acuerdo con el principio de devengo.

- Actualizaciones de crédito. Se han detectado deficiencias en el reconocimiento de obligaciones correspondientes al Capítulo I del presupuesto de gastos del Organismo. Estas deficiencias suponen que compromisos de gasto efectuados en el ejercicio 1994 con cargo a este capítulo, al amparo de lo establecido en el artículo 63.2.b) del TRLGP, se aplican a los créditos del presupuesto del ejercicio 1995. Sin embargo, se trata de obligaciones que reunían todos los requisitos para haber sido reconocidas en 1994. Estos gastos corresponden a los artículos 13 «Retribuciones del personal laboral» y 16 «Cuotas, pres-

taciones y gastos sociales a cargo del empleador». En consecuencia, se propone incrementar la cifra de gasto de personal de la entidad en el importe de las obligaciones indebidamente aplicadas al presupuesto de 1995: 9.577 miles de pesetas (una explicación más detallada sobre el tema de actualizaciones de crédito se contiene en el epígrafe 8 de esta Sección relativo a subvenciones). Por otra parte, cabe destacar que no se han producido actualizaciones del ejercicio 1993 a 1994.

7. Gastos corrientes en bienes y servicios

La composición de este epígrafe a 31 de diciembre de 1994 era la siguiente:

(miles de pesetas)

CONCEPTO	IMPORTE
626 Intereses de demora	6.801
630 Tributos de carácter local	43.630
640 Arrendamientos	2.262.542
641 Reparaciones y conservación	1.319.573
642 Suministros	4.501.678
643 Comunicaciones	2.187.489
645 Trabajos realizados otras empresas	2.643.480
646 Primas de seguros	12.514
647 Transportes	93.784
648 Material de oficina	607.344
649 Gastos diversos	30.604
TOTAL	13.709.439

Los asuntos más significativos que se han puesto de manifiesto en el análisis de esta área han sido los siguientes:

- Se ha detectado en uno de los expedientes analizados (número 94378) una rescisión de contrato por causas imputables al adjudicatario (producida en julio de 1994) que a la fecha de realización del trabajo de campo de esta fiscalización no había dado lugar a la exigencia de las responsabilidades previstas en la normativa de contratación del Estado¹⁹.

Este hecho, por otra parte, confirma lo señalado en algunos de los Informes Anuales de este Tribunal y en los de la Intervención General de la Administración del Estado, en el sentido de que el Organismo no exige responsa-

bilidades por las demoras en el cumplimiento de los contratos o, como sucede en este caso, en los casos de rescisión por causas imputables al contratista.

Consecuentemente, el Organismo debe dar cumplimiento a lo establecido por la normativa vigente en los casos de incumplimiento de contrato.

- Actualizaciones de crédito. Se han detectado deficiencias en el reconocimiento de obligaciones correspondientes al Capítulo II del presupuesto de gastos del Organismo. Estas deficiencias suponen que determinados compromisos de gasto efectuados en el ejercicio 1994 con cargo a este capítulo, al amparo de lo establecido en el artículo 63.2.b) TRLGP, se aplican a los créditos del presupuesto del ejercicio 1995. Sin embargo, se trata de obligaciones que reunían todos los requisitos para haber sido reconocidas en 1994. En consecuencia, se propone incrementar la cifra de gastos corrientes del Organismo en el importe de las obligaciones indebidamente aplicadas al presupuesto de 1995: 475.816 miles de pesetas (una explicación más detallada sobre el tema de actualizaciones de crédito se contiene en el epígrafe 13 de esta Sección). Por otra parte, para la determinación del resultado presupuestario, habría que minorar el importe de las obligaciones correspondientes a 1993 indebidamente imputadas a 1994 por importe de 5.187 miles de pesetas.

- En relación a los anticipos de caja fija, se han detectado demoras en el cumplimiento de la obligación de justificación de los anticipos por los cajeros pagadores de las diversas DD. PP.; también se han detectado deficiencias de este tipo en los SS. CC. del Instituto, por lo que se recomienda un mayor rigor en el cumplimiento de la normativa aplicable (ver también epígrafe V.2)²⁰.

8. Subvenciones

El detalle de estas partidas a 31 de diciembre de 1994, era el siguiente:

(miles de pesetas)

CONCEPTO	IMPORTE
6522 Seguros alumnos formación profesional ocupac.	875.403
670 Transferencias corrientes al Estado	2.369.107
6731 Bonificaciones cuotas empresariales Seg.Social	39.123.000
6732 Cuotas Seg.Social cursos propios form.prof.ocup.	13.696
6740 Transferencias corrientes a CCLL	25.388.946
6741 Transferencias corrientes a CCAA	4.912.195
675 Transferencias corrientes entes públicos	162.256
676 Transferencias corrientes empresas públicas	42.891
6771 Subvenciones fomento de empleo	36.735.802
6780 Transferen.ctes. a Instituciones sin fines de lucro	131.052.667
679 Transferencias corrientes al exterior	565.829
TOTAL	241.241.792

¹⁹ En relación a la alegación del Instituto cabe hacer las siguientes precisiones:

1. La actuación del INEM al respecto (efectuado el 22.06.1996) se produce con posterioridad a la realización del trabajo de campo.

2. El hecho de que el expediente estuviera en poder del equipo fiscalizador de este Tribunal no hubiera sido obstáculo para su entrega al Organismo de haberse solicitado, como sucedió con otros expedientes, al realizar el trabajo en la sede del propio Instituto.

3. La secuencia temporal en relación a este asunto, reconocida por el Organismo, pone de manifiesto una inacción desde el 19.10.1994 hasta el período de octubre-noviembre de 1995 (1 año) carente de explicación.

4. Es razonable pensar que fue el análisis del equipo fiscalizador lo que provoca la reacción de éste.

²⁰ Texto modificado de acuerdo con la alegación presentada por el Instituto.

8.1. Introducción

Las subvenciones se registran en el Capítulo IV del presupuesto de gastos y representan el 12% de los créditos iniciales de dicho capítulo en el ejercicio

1994; el resto corresponde al pago de prestaciones de desempleo. Las obligaciones reconocidas en el ejercicio 1994 y su correspondencia con las partidas de contabilidad financiera se exponen en el siguiente cuadro:

CORRESPONDENCIA ENTRE CONTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y CONTABILIDAD FINANCIERA EN MATERIA DE**SUBVENCIONES**

(miles de pesetas)

APLICACION	CONCEPTO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	CUENTA FINANCIERA
800x-400	Al Estado para la contratación desempleados (O. M.13.4.94)	2.101.655	670
800x-401	Al Estado para la realización de acciones de Formación Profesional	267.452	670
Artículo 40	Total	2.369.107	
322A-440	A Empresas Públicas-Universidades	32.000	675
322A-441	A Empresas Públicas para la contratación desempleados (O. M.13.4.94)	42.891	676
324A-442	A Empresas Públicas- Profesional Ocup.alumnos universitarios	130.256	675
Artículo 44	Total	205.147	
322A-450	A CCAA Contratación desempleados (OM 13.4.94)	161.731	6741
322A-451	A CCAA. Creación Empleo	-	6741
324A-452	A CCAA. Formación Profesional Ocupacional	85.451	6741
322A-453.00	A CCAA gestión transferida-Promoc. empleo autónomo (OM 21.2.86)	949.925	6741
322A-453.01	A CCAA gestión transferida-Minusválidos (O.M. 21.2.86)	2.316.088	6741
324A-459	A CCAA contratación docentes cofinanciadas FSE	1.399.000	6741
Artículo 45	Total	4.912.195	
322A-460.01	A CCLL Contratación Desempleados Planes Reinserción (OM 2.3.94)	23.383.222	6740
322A-460.02	A CCLL Contratación Desempl. Planes Zonas Deprimidas(OM .3.94)	2.005.724	6740
Artículo 46	Total	25.388.946	
322A-472	A Empresas Privadas-Creación Empleo estable	6.207.388	6771
322A-479	A Empresas Privadas -Fomento Empleo-CCEE.	27.048.921	6771
Artículo 47	Total	33.256.309	
324A-481.00	A Familias e Instituciones sin fines lucro.-Cuotas Seguros alumnos FPO.	13.696	6732
324A-482.00	A Familias e Instituciones -sin fines lucro- Becas y Ayudas alumnos de	875.403	6522
324A-483.00	A Centros Colaboradores de Formación Profes.Ocup. para desempleados	9.483.224	6780
324A-483.03	Formación Profesional Continua (FORCEM)	36.425.163	6780
322A-484	Subv.Cuotas Seg.Social por capitalización Prestaciones(OM 13.4.94)	3.479.493	6771
322A-485.00	A Fam.Ins.s.f.l.Contratación Desempleados obras interés gral.(OM	9.361	6780
324B-486.01	Escuelas Taller. A Entidades Promotoras para ayudas alumnos	17.855.068	6780
324B-486.02	Escuelas Taller. Becas alumnos y subvenciones Entidades Promotoras	1.144.731	6780
322A-487.03	Financiación de bonificaciones en las cuotas empresariales de la	39.123.000	6731
324A-489.00	Para Centros Colaboradores de Formación Profesional Ocupacional-	46.185.384	6780
324B-489.06	Para Centros Colaboradores de Escuelas Taller-CCEE	19.949.736	6780
Artículo 48	Total	174.544.259	
324B-490	Al Exterior para financiar Escuelas Taller oficinas en el exterior	565.829	679
Artículo 49	Total	565.829	
CAPITULO 4	TOTAL TRANSFERENCIAS CORRIENTES	241.241.792	

Como se aprecia en el cuadro anterior las subvenciones concedidas por el INEM están incluidas en los siguientes programas presupuestarios:

- 322A «Fomento y gestión de empleo»
- 324A «Formación Profesional Ocupacional»
- 324B «Escuelas-Taller y Casas de Oficios»
- 800X «Transferencias entre subsectores del Estado»

El programa 322A «Fomento y gestión de empleo», tiene por objeto fomentar la contratación de trabajadores desempleados y de aquellos colectivos desfavorecidos en el mercado de trabajo o que buscan su primer empleo, así como gestionar la búsqueda de empleo de todos estos colectivos, clasificándoles, calificándoles y orientándoles profesionalmente. Las líneas de subvención más importantes que contiene se dirigen a:

- Contratación de trabajadores desempleados en obras y servicios de interés general (OM 2-3-94).
- Contratación indefinida y transformación de contratos temporales en contratos indefinidos.
- Integración laboral de minusválidos en centros especiales de empleo y promoción del empleo autónomo, fundamentalmente psíquicos, de acuerdo con las OM de 21-02-86 y de 22-03-94, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Subvenciones a aquellas personas en situación legal de desempleo que se establezcan como trabajadores autónomos por cuenta propia.
- Bonificaciones del 50% de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes en los contratos laborales de carácter indefinido correspondientes a mayores de 45 años, celebrados a partir del 29 de diciembre de 1983 hasta la vigencia de los mismos; en los contratos en prácticas y para la formación celebrados a partir del 1 de noviembre de 1984 y hasta el 8 de abril de 1992; en los contratos indefinidos a jóvenes menores de 26 años celebrados a partir del 26 de mayo de 1985 y hasta el 8 de abril de 1992; en los supuestos de readmisión de trabajadores que hubieran cesado en la empresa por haberseles reconocido una invalidez permanente durante un período de dos años. La bonificación será del 70% para la contratación indefinida de trabajadores minusválidos menores de 45 años, y del 90% para los mayores de 45 años.
- Exención de la totalidad de la aportación empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes, a las empresas que contraten para la formación a tiempo completo a trabajadores minusválidos.

De este programa presupuestario, a la fecha de enero de 1996, están transferidas las líneas de subvenciones correspondientes a la integración laboral de minusválidos en centros especiales de empleo y al fomento del trabajo autónomo a todas las CC. AA., excepto a las de Asturias, Baleares, Cantabria, País Vasco, Ceuta y Melilla.

El programa 324A «Formación profesional ocupacional», tiene por objeto la formación profesional tanto de los trabajadores que tienen empleo como de todos aquellos que están inscritos en el INEM como desempleados,

con objeto de mejorar la preparación para el desempeño de los puestos de trabajo. Incluye las siguientes líneas de subvenciones:

- Formación profesional de alumnos universitarios.
- Seguros de accidente para los alumnos desempleados.
- Becas para alumnos minusválidos desempleados.
- Ayudas de transporte y dietas a los alumnos desempleados.
- Centros colaboradores de formación ocupacional.
- Formación profesional continua.

En este programa presupuestario está transferida la gestión de todas las líneas, excepto la Formación Profesional Continua, a las CC. AA. de Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana y Galicia.

El programa 324B «Escuelas-Taller y Casas de Oficios», tiene por objeto fomentar la preparación y el empleo de trabajadores menores de 25 años que están desempleados mediante la combinación de una etapa de formación y otra de práctica profesional en un determinado oficio de interés social, subvencionando a las Escuelas-Taller y Casas de Oficios el coste de la formación en función de unos módulos por alumno, y a los alumnos, durante la etapa de práctica, por el salario.

El programa 800X «Transferencias entre subsectores del Estado» incluye dos partidas presupuestarias de transferencias corrientes del INEM, una de ellas para fomentar el empleo en obras o servicios de interés general o social y otra para cursos de formación profesional para personas en situación legal de desempleo. Puesto que las acciones de este programa tienen la misma finalidad y cumplen la misma función que los programas 322A y 324A, se deberían incluir estas partidas en estos programas y no en el 800X.

8.2. Asuntos significativos de carácter financiero

Los asuntos más significativos de carácter financiero que se han detectado en el análisis de estas partidas han sido los siguientes:

- La clasificación de perceptores de subvenciones del Instituto, realizada de acuerdo con el Plan General de Contabilidad Pública, no ha sido aplicada de forma rigurosa, habiendo incumplido el principio de imputación de la transacción, que establece que los gastos e ingresos presupuestarios se clasificarán atendiendo al órgano encargado de su gestión. También hay conceptos iguales que están en cuentas distintas. En particular, los errores detectados en la clasificación son los siguientes:

- El gasto realizado por los seguros de los alumnos está recogido tanto en la cuenta 6522 «Seguros alumnos formación profesional ocupacional», como en la 6780 «Transferencias corrientes a familias e instituciones sin fines de lucro».

- En las cuentas 670 «Transferencias corrientes al Estado» y 6780 «Transferencias corrientes a instituciones

sin fines de lucro», se recogen incorrectamente subvenciones al Organismo Autónomo Trabajos Penitenciarios, que deberían imputarse a la cuenta 672 «Transferencias corrientes a OO. AA. Comerciales, Industriales y Financieros».

— El gasto por bonificaciones a la Seguridad Social se imputa incorrectamente a la cuenta 673 «Transferencias corrientes a la Seguridad Social», cuando lo correcto sería imputarlo a la cuenta 677 «Transferencias corrientes a Empresas Privadas», ya que éstas son los beneficiarios y la Seguridad Social sólo actúa como intermediario financiero²¹, por lo que se recomienda la modificación de la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública para el INEM en el sentido indicado. Por otro lado, este gasto ha tenido insuficiencias presupuestarias por 6.514.000 miles de pesetas, registrándose en la contabilidad como «Partidas pendientes de aplicación», lo que ya ha sido comentado en el epígrafe 2 de esta Sección.

— En la cuenta 6740 «Transferencias corrientes a las Corporaciones Locales», no se incluyen las subvenciones por cursos de formación o por programas de Escuelas-Taller, ya que la entidad considera como beneficiarios únicos a los alumnos desempleados, no teniendo en cuenta que también se subvencionan gastos corrientes de los cursos y programas a las entidades que gestionan tales cursos.

— En la cuenta 6741 «Transferencias corrientes a las CC. AA.», no se recogen, en su totalidad, las efectuadas por la gestión transferida en materia de cursos de formación profesional, imputándose en las cuentas 6522 «Seguros alumnos formación profesional ocupacional», 670 «Transferencias corrientes al Estado», 673 «Transferencias corrientes a la Seguridad Social», 675 «Transferencias corrientes entes públicos» y 6780 «Transferencias corrientes a Familias e instituciones sin fines de lucro».

— En la cuenta 6771 «Transferencias corrientes a empresas privadas para fomento de empleo», se incluyen incorrectamente subvenciones para fomentar la contratación indefinida concedidas a las CC. AA. y a instituciones sin fines de lucro, que deben recogerse en las cuentas 6741 y 6780, respectivamente, y no se incluyen, por el contrario, las subvenciones a empresas por la impartición de cursos formación profesional a desempleados.

- En el programa de Escuelas-Taller y Casas de Oficios, se incumple el principio de no compensación, ya que el punto 4 del artículo 11 de la OM del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, permite que los fondos recibidos y no justificados en un período presupuestario, se imputen como menor subvención en ejercicios posteriores²².

- Durante el ejercicio 1994 el Instituto no había establecido un sistema de seguimiento contable que permitiera poner de manifiesto los flujos de derechos y obligaciones presupuestarios de las subvenciones recibidas del Fondo Social Europeo y los gastos de las actividades rea-

lizadas con dichos fondos. No obstante, para el ejercicio 1995 ha efectuado una reclasificación presupuestaria que permite poner de manifiesto las obligaciones presupuestarias que son cofinanciadas con el Fondo Social Europeo. En el ejercicio 1996 ha realizado, asimismo, un seguimiento de los flujos financieros procedentes de la Comunidad Europea conectándolo con las solicitudes de financiación de proyectos.

- En todas las subvenciones analizadas, las fechas de contabilización de los documentos contables AD son anteriores a las fechas de aprobación de los respectivos expedientes, incumpliendo así lo establecido en la Regla 26 de la Instrucción de Contabilidad de los Organismos Autónomos del Estado, aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 31 de marzo de 1986. Esta forma de proceder ha sido corregida en el ejercicio 1996.

- Se ha detectado, asimismo, una falta de uniformidad en la elaboración de los documentos contables en los SS. CC. y en las distintas DD. PP. visitadas, ya que:

— En las subvenciones a las CC. LL. para la contratación de desempleados en obras y servicios de interés general o social, la DP de Madrid elabora un documento AD por cada beneficiario; por el contrario, las DD. PP. de Vizcaya y Sevilla agrupan a los beneficiarios en un único documento.

— En las subvenciones de Formación Profesional Ocupacional, los SS. CC.²³ y la DP de Madrid elaboran un documento AD por centro colaborador, mientras que la DP de Vizcaya elabora el documento AD por todos los cursos que se van a impartir, agrupando a todos los centros colaboradores.

— Respecto a las subvenciones por Escuelas-Taller y Casas de Oficios, la DP de Madrid elabora documentos contables AD y OP en la tramitación de la 1.ª fase, mientras que en el resto de las fases se elaboran documentos ADOP. La DP de Sevilla elabora documentos AD y OP en la tramitación de todas las fases, y la de Vizcaya elabora documentos ADOP en la tramitación de todas las fases.

- En la DP de Madrid se detectó un expediente en el que la suma de los importes de los documentos OP era superior al importe del documento AD. Este exceso fue reintegrado por el beneficiario. En el ejercicio 1995 fue modificado el sistema informático para que vinculara individualmente los documentos OP con los AD.

- La DP de Madrid no realizó comprobaciones al final del ejercicio 1994 entre los datos de la ejecución presupuestaria y los registros auxiliares en las subvenciones de formación profesional y de Escuelas-Taller, y ninguna de las DD. PP. visitadas cotejan los registros auxiliares con la contabilidad en las ayudas correspondientes a contratación indefinida²⁴.

- En las bonificaciones por las cuotas empresariales a la Seguridad Social los SS. CC. realizan únicamente un asiento al final del ejercicio, basándose en la información

²¹ Texto puntualizado de acuerdo con la alegación presentada por el instituto.

²² La aplicación de remanentes de un ejercicio a otro en el caso de Escuelas-Taller y Casas de Oficios, no sólo no aumenta la transparencia y la operatividad de los programas, como se expresa en las alegaciones, sino que, por el contrario, pone de manifiesto las deficiencias existentes en cuanto al logro de las previsiones de gasto.

²³ Texto puntualizado de acuerdo con la alegación presentada por el Organismo.

²⁴ El cuadro a que alude en su alegación la DP de Madrid se realiza dentro de la Subdirección Provincial de Gestión Económica, pero no entre esta unidad y la Subdirección Provincial de Formación por lo que no se acepta esta alegación.

facilitada por la TGSS, sin ningún contraste con la información que posee el INEM, si bien este tema se trata con más detalle en el epígrafe 12 de esta Sección.

- Actualizaciones de crédito. Dentro de los asuntos significativos de carácter financiero destacan los problemas derivados de la incorrecta periodificación del gasto por subvenciones, como consecuencia de las denominadas «actualizaciones de crédito», que son particularmente significativas en este capítulo. Estos problemas se desarrollan más ampliamente en el epígrafe 3 de la Sección V de este informe por lo que aquí sólo se exponen las repercusiones contables de los ajustes que se proponen para el ejercicio de 1994, y las deficiencias más significativas de los procedimientos de gestión utilizados:

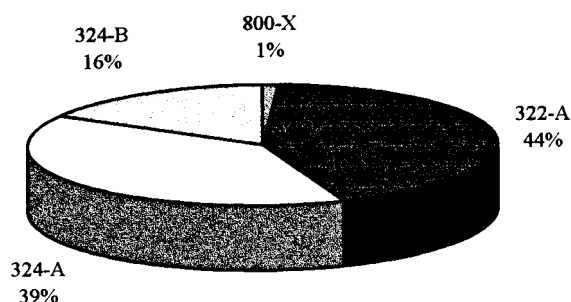
— La cuantificación de las modificaciones necesarias para una correcta periodificación de las subvenciones para cursos de formación da lugar a una minoración del resultado del ejercicio por importe de 745.177 miles de pesetas, resultado de incrementar el gasto en el importe de los créditos indebidamente imputados al ejercicio 1995 (5.180.044 miles de pesetas), y de minorarlo por los importes provenientes del ejercicio 1993 (4.434.867 miles de pesetas).

— Por lo que respecta a las ayudas para Escuelas-Taller, su concesión se está realizando incumpliendo el artículo 61 TRLGP, ya que las Resoluciones por las que se conceden las ayudas tienen una proyección superior a la del ejercicio en que se aprobaron, siendo así que las transferencias corrientes no aparecen entre los gastos que el citado artículo define como de proyección plurianual.

La solución a esta situación puede venir de la modificación del artículo 61 antes citado, de forma que se incluyan los gastos derivados del Capítulo IV cuando tengan proyección económica futura. Otra vía de solución sería dictar una Resolución del órgano competente para la aprobación de cada una de las fases en que se estructura la Escuela-Taller (6 meses), con lo que no se incumpliría el citado artículo 61. Sin embargo, esta solución es menos favorable para el administrado por cuanto le crearía inseguridad jurídica al tener que ser renovado en cada fase el compromiso de la Administración.

8.3. Asuntos significativos relacionados con la gestión y control de las subvenciones

La distribución de las subvenciones concedidas por el INEM, según las obligaciones reconocidas en el ejercicio 1994, entre los distintos programas presupuestarios que gestiona, viene recogida en el siguiente gráfico:



Dentro del programa 322A «Fomento y gestión de empleo» se han analizado las líneas cuantitativamente más significativas, incluidas en los siguientes conceptos presupuestarios:

- 460.01 Subvenciones a Corporaciones Locales.
- 479 Subvenciones a la contratación indefinida.
- 487 Bonificaciones a las cuotas empresariales a la SS.

Por lo que respecta a las subvenciones para contratación indefinida se han seleccionado los siguientes conceptos:

- Menores de 25 años que lleven inscritos como desempleados en el INEM al menos un año.
- Jóvenes entre 25 y 29 años que no hayan trabajado con anterioridad por tiempo superior a tres meses.
- Trabajadores mayores de 45 años que lleven inscritos como desempleados en el INEM al menos un año.
- Transformación de un contrato para la formación en un contrato por tiempo indefinido.
- Transformación de un contrato en prácticas en un contrato por tiempo indefinido.
- Conversión de un contrato temporal de fomento de empleo en un contrato por tiempo indefinido.
- Contratación de trabajadores minusválidos.

En los programas 324A y 324B se han analizado todos los conceptos aplicables a dichos programas, ya que la mayor parte de los expedientes de ayudas tienen imputaciones a todos los conceptos del capítulo IV de los citados programas.

La fiscalización de este área se ha centrado en el análisis de los procedimientos de concesión, la tramitación administrativa, la aplicación de la subvención, los resultados obtenidos con la subvención, así como los mecanismos de control establecidos por el INEM para asegurar el buen fin de las subvenciones, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normativa aplicable y determinar los aspectos de gestión que presentan debilidades en la consecución de los objetivos perseguidos en las subvenciones.

8.3.1. Subvenciones a las Corporaciones Locales para la contratación de trabajadores desempleados en la realización de obras y servicios de interés general y social

Las normas reguladoras de esta subvención vienen contenidas en la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 2 de marzo de 1994, desarrollada por la Resolución de la Dirección General del INEM de 31 de mayo de 1994, habiéndose concedido, durante el ejercicio 1994, todas estas subvenciones al amparo de esta normativa.

Su objeto es la financiación de los costes salariales y de la Seguridad Social de los trabajadores desempleados que, reuniendo determinados requisitos, sean contratados por las CC. LL.*** o por las empresas con las que éstas

*** De acuerdo con la DA I de la Resolución de 31 de mayo de 1994, de la DG del INEM, las referencias hechas a las CC. LL. deben entenderse a las entidades locales a que se refiere el artículo 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (RCL 1986, 1238, 2271 y 3551), por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

realicen obras y servicios de interés general y social, posibilitando así el incremento de las expectativas de reinserción laboral de los desempleados mediante la mejora de sus cualificaciones profesionales.

Los créditos definitivos del presupuesto de gastos del INEM para la financiación de estas ayudas durante el ejercicio 1994 han sido de 26.283.455 miles de pesetas, y son distribuidos por la Subdirección de Empleo de los SS. CC. entre todas las DD. PP., según el número de desempleados que hay en cada provincia. En las DD. PP. visitadas, se ha comprobado que en función de los créditos atribuidos a cada provincia, se programa la distribución del total del crédito disponible en dos momentos, alrededor de un 80% del crédito inicial a mediados de año, y el resto, más las incorporaciones por generaciones de crédito, a finales del tercer trimestre.

De acuerdo con el artículo 7 de la citada Orden de 2 de marzo de 1994, los Directores Provinciales del INEM, por delegación del Director general, vistos los informes de la Comisión Provincial de Planificación y Coordinación de Inversiones, y de la Comisión Ejecutiva Provincial del INEM, dictan resolución otorgando la correspondiente subvención.

Las CC. LL. pertenecientes a las provincias de las CC. AA. de Andalucía y Extremadura afectan estas subvenciones al Plan de Empleo Rural, que durante 1994 estuvo regulado por el Real Decreto 150/1994, de 4 de febrero.

Las deficiencias más significativas que se han puesto de manifiesto en el análisis de estas subvenciones han sido las siguientes:

- Si bien las normas reguladoras de estas ayudas no contemplan específicamente que estas subvenciones estén sujetas al régimen de concurrencia competitiva, regulado en el Reglamento del procedimiento de concesión de ayudas y subvenciones públicas, aprobado por Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, sí tiene elementos definitorios que hacen aplicable dicho régimen. Teniendo en cuenta, además, que no se pueden satisfacer todas las solicitudes presentadas por las CC. LL., debido a limitaciones presupuestarias, conveniría que la normativa reguladora de estas subvenciones estableciera expresamente el régimen de concurrencia competitiva²⁵.

- Las normas reguladoras de la concesión de estas subvenciones no prevén la realización de ninguna convocatoria; no obstante, en las DD. PP. de Madrid y Vizcaya, los Directores Provinciales efectuaron en el ejercicio 1994 convocatorias correspondientes a estas subvenciones que fueron notificadas individualmente a las CC. LL. de la respectiva provincia. En Sevilla, la notificación individualizada de la convocatoria de 1994 no la realizó el INEM, sino el Gobierno Civil.

Esta notificación es insuficiente a la luz del artículo 59.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que dispone que «la pu-

blicación (...) sustituirá a la notificación surtiendo sus mismos efectos (...) cuando se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo»²⁶.

- Sin perjuicio de lo anterior, las convocatorias examinadas en las DD. PP. visitadas, que tienen una estructura similar, no especifican todos los requisitos establecidos en el artículo 4 del Reglamento del procedimiento de concesión de subvenciones y ayudas públicas, particularmente las siguientes:

- Los créditos presupuestarios a los que se imputan las subvenciones.
- El objeto, condiciones y finalidad de la subvención.
- El régimen de concurrencia competitiva.
- Los medios de notificación.
- Indicación de si la resolución pone fin a la vía administrativa.

- En las DD. PP. de Madrid y Vizcaya²⁷, ni la Comisión de Planificación y Coordinación de Inversiones, ni la Comisión Ejecutiva Provincial han presentado el preceptivo informe señalado en el artículo 6 de la OM de 2 de marzo de 1994 con los criterios para la selección de las obras y servicios, y con los criterios para la selección de los trabajadores, respectivamente²⁸.

- Por lo que se refiere a la valoración de los proyectos, en las provincias de Madrid y Vizcaya²⁷ no se aplica el baremo que establece el punto 1.2 de la Resolución de 31 de mayo de 1994 de la Dirección General del INEM, que desarrolla la OM de 2 de marzo de 1994. Las DD. PP. elaboran unas propuestas, que remiten a las Comisiones de Planificación y Ejecutiva Provincial, valorando, fundamentalmente, el número de desempleados que hay censados en los municipios, y distribuyendo sus presupuestos entre las propuestas efectuadas por los mismos, sin dar prioridades a determinadas actividades.

- La DP de Vizcaya ha aprobado proyectos cuyo interés general o social es la formación de los desempleados, realizándose las prácticas en las dependencias de las CC. LL., efectuando tareas de apoyo al personal administrativo y técnico²⁹. Es razonable deducir que la carga de trabajo que asumen estas personas, minora o anula la necesidad de contratación de personal de estas CC. LL.

²⁶ La alegación del Organismo no responde al posible incumplimiento del artículo 59.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Por otra parte se indica en las alegaciones que las subvenciones concedidas tienen carácter complementario; sin embargo, en la muestra analizada en las DD. PP. de Madrid y Vizcaya, las ayudas financiaban totalmente el coste de los proyectos en 12 y 13 casos, respectivamente.

²⁷ Texto modificado de acuerdo con la alegación realizada por el Instituto.

²⁸ Las actas de la Comisión de Planificación y Coordinación de Inversiones de Vizcaya correspondientes al ejercicio 1994, reflejan la propuesta de selección de obras, pero no los criterios que se tuvieron en cuenta para la realización de dicha propuesta ni la puntuación obtenida por cada solicitud, por lo que no se puede constatar la objetividad de la selección efectuada.

²⁹ No se acepta la alegación por cuanto para destinar el importe total de la subvención a la formación de los desempleados, el INEM tiene otro programa presupuestario: el 324 B «Formación Profesional Ocupacional». El programa 322 A «Fomento y gestión de empleo» tiene entre sus objetivos contratar a los trabajadores desempleados en la realización de obras de interés general o social, no formar a los desempleados.

²⁵ Alegación contestada en nota a pie número 15.

La DP de Sevilla ha aprobado proyectos de construcción de viviendas unifamiliares, de dudoso interés general, y de construcción de nichos, que evitan gastos al suplir la contratación de mano de obra por las CC. LL. Estas construcciones son vendidas proporcionando un beneficio económico a estas entidades, objetivo que no aparece entre los previstos por el legislador al establecer estas líneas de ayudas³⁰.

Sin embargo, se han aprobado pocos proyectos relacionados con el medio ambiente y recursos forestales, prioritarios según el artículo 2 del Real Decreto 150/1994, de 4 de febrero, por el que se regula el PER.

- La DP de Madrid, ha dictado resoluciones de concesión fuera del plazo establecido en su convocatoria y otras han recaído en solicitudes que se han presentado fuera del plazo establecido en la convocatoria. En la DP de Vizcaya no se establecía plazo para la presentación de las solicitudes³¹, y en la DP de Sevilla todas las solicitudes que han sido objeto de la fiscalización han sido entregadas fuera del plazo de la convocatoria³².

- Mientras que en las DD. PP. de Vizcaya y de Sevilla la documentación que han presentado las CC. LL. se ha ajustado a lo establecido en los anexos de la citada Resolución de 31 de mayo de 1994, no ha ocurrido lo mismo en la de Madrid, donde la documentación presentada se ha ajustado a la normativa anterior.

- Los certificados de disposición financiera que tienen que emitir las CC. LL., no hacen referencia a los distintos conceptos presupuestarios que serán aplicados para financiar las obras.

- No consta en los expedientes de las DD. PP. que la selección de los trabajadores desempleados se haya realizado de acuerdo con lo que prescribe el artículo 4 de la citada OM de 2 de marzo de 1994, por lo que no queda garantizado que se seleccionen a los desempleados inscritos en el INEM que más se adecuen al puesto de trabajo ofertado, ni a los que tengan mayores responsabilidades familiares, lo que permite la existencia de desviaciones en la finalidad que se pretende con la subvención³³.

Por lo que se refiere al PER, en la DP de Sevilla, de las 99 CC. LL. que han recibido subvenciones, sólo en 18 han participado las Oficinas de Empleo en la selección de trabajadores, por lo que existió un incumplimiento significativo de lo establecido en el punto II de la citada Resolución de 31 de mayo de 1994. Así, la mayoría de las CC. LL. contrataron discrecionalmente, sin la presentación de la preceptiva oferta genérica de empleo en la correspondiente Oficina de Empleo. No obstante, en 1995 fue corregida esta situación, y en la totalidad de los obras seleccionadas han participado las Oficinas de Empleo de acuerdo con lo establecido en la normativa reguladora³⁴.

- No se han justificado suficientemente las causas excepcionales por las que no se han podido cumplir el plazo de ejecución de las obras previsto en el artículo 10.2 de la OM de 2 de marzo de 1994, en todas las provincias visitadas. En la DP de Sevilla se ha observado que hay obras que se ejecutan en varias fases, pudiéndose producir una financiación de los proyectos por encima de sus costes reales³⁵.

- La mayoría de las CC. LL. de las DD. PP. visitadas, no emiten los certificados de fondos recibidos exigidos en el artículo 10.3 de la OM de 2 de marzo de 1994, y hay algunos certificados de pago del 50%, en Madrid, donde no consta su fecha de emisión. El plazo de justificación se ha incumplido en un 30% de los expedientes analizados en la DP de Madrid, no figurando siquiera la fecha de justificación en el resto de los expedientes. En las DD. PP. de Vizcaya y Sevilla el plazo medio de justificación ha sido un mes posterior al señalado en la normativa.

- En la documentación justificativa presentada por las CC. LL., no se acredita en ninguna de las provincias visitadas, el ingreso en la AEAT de los descuentos por IRPF efectuados en las nóminas pagadas a los trabajadores contratados.

- En la DP de Madrid sólo el 50% de los expedientes analizados contiene el preceptivo informe de fin de obra emitido por las Corporaciones Locales, y sólo en el 30% de los casos, se ha presentado la memoria de ejecución, incumpliendo así lo establecido en el artículo 11 de la citada Orden de 2 de marzo de 1994. En las DD. PP. de Vizcaya y Sevilla, las Corporaciones Locales sí han cumplimentado los informes y memorias, en los que manifiestan que han cumplido los objetivos que tenían previstos. No obstante, esta justificación es demasiado escueta, no resultando lo suficientemente aclaratoria, como establece el artículo 11 de la Orden de 2 de marzo de 1994, para sacar conclusiones sobre el interés general o social alcanzado con la aplicación de la subvención.

La DP de Madrid³⁶ no efectuó una comprobación física de la realización de las obras objeto de la subvención, tal y como establece el artículo 11 de la OM de 2 de marzo de 1994³⁷. En la de Vizcaya, en 1994 se comprobó un 15% de las obras realizadas en dicho ejercicio³⁸.

- Además, ni las DD. PP. ni los SS. CC. realizan un análisis o estudio sobre el impacto que han tenido estas subvenciones en la actividad económica y en el mercado de trabajo, por lo que el Organismo debería arbitrar las medidas necesarias para la realización de estos estudios³⁹.

³⁰ No se acepta esta alegación por cuanto a pesar de las solicitudes realizadas a la DP de Sevilla para que aporte documentación que acredite el alquiler de las viviendas de referencia, ésta no ha remitido ningún soporte que avale sus afirmaciones.

³¹ La falta de establecimiento del plazo de solicitud como alega la DP de Vizcaya no favorece la igualdad de trato a los solicitantes.

³² Alegación contestada en nota a pie número 3.

³³ La DP de Vizcaya no realiza ningún control adicional que garantice la objetividad de la selección de los desempleados, por lo que no se acepta esta alegación.

³⁴ Alegación contestada en nota a pie número 4.

³⁵ Alegación contestada en nota a pie número 5.

³⁶ Texto modificado de acuerdo con la alegación realizada por el Instituto.

³⁷ No existe constancia de las verificaciones que señala la DP de Madrid por lo que no se acepta esta alegación.

³⁸ Las actas de comprobación de las obras subvencionadas en 1994 que fueron mostradas a este equipo fiscalizador por la DP de Vizcaya estaban constituidas por simples anotaciones efectuadas a mano, sin firmas, ni visto bueno de responsable alguno.

³⁹ La alegación del Organismo no se acepta por cuanto los informes que se mencionan no ponen de manifiesto la incidencia individualizada de estas subvenciones en los distintos sectores económicos, ni las repercusiones que producen en el mercado laboral de dichos sectores.

8.3.2. *Subvenciones por la contratación indefinida y bonificaciones a las cuotas empresariales de la Seguridad Social por contingencias comunes*

Estas subvenciones vienen reguladas, fundamentalmente, por la Ley 22/1992, de 30 de julio, de Medidas Urgentes sobre Fomento del Empleo y Protección por Desempleo, estableciéndose sus bases reguladoras por Orden de 6 de agosto de 1992 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y tienen por objeto incentivar la contratación indefinida de los trabajadores desempleados, obteniéndose ambas simultáneamente cuando se trata de mayores de 45 años.

Ambos tipos de ayudas se otorgan a las empresas que cumplan con unos requisitos previamente fijados, sin que exista ninguna limitación por concurrencia, y son concedidas por los Directores Provinciales, por delegación del Director general del INEM, de acuerdo con el artículo 4 de la citada Orden de 6 de agosto de 1992.

Los créditos iniciales presupuestados en 1994 en contratación indefinida han ascendido a 40.633.073 miles de pesetas, y en bonificaciones a 39.123.000 miles de pesetas, y las obligaciones reconocidas a 27.048.921 y 39.123.000 miles de pesetas, respectivamente. Del remanente originado en contratación indefinida, 13.584.152 miles de pesetas, se transfirieron a otras partidas presupuestarias, fundamentalmente a subvenciones a las CC. LL., un importe de 7.853.630 miles de pesetas. No obstante, tal como se expone más adelante, debido al retraso con que se tramitan y resuelven las solicitudes en algunas DD. PP., las necesidades presupuestarias habidas en el ejercicio serían mayores que las que señala el montante de obligaciones reconocidas.

Por lo que se refiere a las bonificaciones de las cuotas empresariales de la Seguridad Social por contingencias comunes, como se ha expuesto anteriormente, sus créditos presupuestarios han estado insuficientemente dotados en 6.514.000 miles de pesetas, registrándose en la cuenta «Partidas pendientes de aplicación», ascendiendo el gasto total devengado en el ejercicio en este concepto a 45.637.000 miles de pesetas.

Para evitar estos desajustes presupuestarios, y considerando que el INEM está obligado a satisfacer estas subvenciones a las empresas que cumplan los requisitos establecidos en la normativa, sería conveniente especificar como ampliables estas subvenciones en las leyes aprobatorias de los Presupuestos Generales del Estado.

Otras deficiencias significativas que se han puesto de manifiesto en el análisis de estas subvenciones han sido las siguientes:

- En todos los expedientes analizados en la DP de Madrid y en el 10% de los analizados en las DD. PP. de Vizcaya⁴⁰ y Sevilla no constan las relaciones de trabajadores fijos que, según establece el artículo 2 de la OM de 6 de agosto de 1992, deben acompañar a la solicitud de subvención, no pudiendo el Organismo verificar que en

el momento de la solicitud, y antes de la concesión de la subvención, la contratación efectuada por la empresa cumple con el requisito establecido en el punto c del artículo 4 de la Ley 22/1992, de no haber reducido plantilla fija⁴¹.

- Por lo que se refiere al plazo de resolución según las muestras utilizadas, la DP de Madrid ha tenido una demora media de 5 meses sobre el plazo previsto en la OM y en las DD. PP. de Vizcaya y Sevilla, la demora media ha sido de un mes⁴².

- Se ha constatado que las DD. PP. visitadas no verifican el cumplimiento de la obligación de los beneficiarios de presentar en el INEM, en los quince días siguientes a aquél en que se cumplan los doce, veinticuatro y treinta y seis meses desde la contratación, una relación de las variaciones de altas y bajas habidas en la plantilla fija, siendo así que estas ayudas se conceden a empresas que incrementen la plantilla fija, al menos durante 3 años consecutivos. En las DD. PP. visitadas no se verifica si las empresas envían estas relaciones, por lo que esta forma de control prevista en la norma queda vacía de contenido por la inhibición del órgano de gestión de estas ayudas⁴³.

Tampoco se realiza ningún cruce de información con otras Administraciones Públicas para verificar que las empresas no reciban otra subvención con la misma finalidad⁴⁴.

- En ninguna de las DD. PP. visitadas, ni en los SS. CC. se realizan estudios individualizados que indiquen la incidencia de estas ayudas en el mercado de trabajo, tan sólo se realizan estadísticas que indican, por provincias, el número de contratos celebrados en cada modalidad de contratación, sin contrastar esta información con la ejecución presupuestaria del ejercicio⁴⁵.

- Ni los SS. CC., ni las DD. PP. visitadas han establecido, durante el ejercicio 1994, un plan de control adecuado que asegure que los datos declarados por las empresas son ciertos, por lo que el riesgo de fraude es grande. Nada impide que se creen empresas para recibir las subvenciones con el propósito de desaparecer una vez recibidas; asimismo, puede suceder que, empresas que han percibido ayudas para fomento de empleo, rescindan los contratos antes de cumplirse los plazos mínimos fijados en la norma y no sustituirlos por otros de análoga naturaleza, sin que el Instituto realice ningún control para su detección⁴⁶.

⁴¹ Alegación contestada en nota a pie número 7.

⁴² Los cálculos efectuados por la DP de Vizcaya en sus alegaciones son incorrectos, ya que la OM de 6 de agosto de 1992, establece que el plazo de resolución de las solicitudes es de 30 días a partir de su presentación, y la media de la muestra que seleccionó el equipo fiscalizador en esa DP es de 60 días, por lo que no se acepta esta alegación.

⁴³ Alegación contestada en nota al pie número 7.

⁴⁴ La información suministrada por la DP de Vizcaya al órgano competente de su Comunidad Autónoma, no es suficiente para asegurar que los centros beneficiarios de ayudas del INEM para impartir cursos de formación profesional a desempleados, no perciban otras subvenciones para la misma finalidad y destinatario, y que por tanto la suma de todas ellas exceda del coste de la actividad subvencionada.

⁴⁵ Las estadísticas que se realizan contemplan el mercado de trabajo en su conjunto, y no se indican las incidencias individualizadas de las subvenciones, por lo que no se acepta la alegación.

⁴⁶ Las actuaciones de las Inspecciones de Trabajo no deben servir de excusa al Organismo para no controlar por sí mismo que los datos declarados por los beneficiarios de las subvenciones sean correctos.

⁴⁰ Alegación contestada en nota a pie número 6.

8.3.3. Subvenciones de formación profesional ocupacional

En el ejercicio 1994 se establece una nueva regulación en esta materia, desarrollando el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, aprobado por el Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, mediante la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 13 de abril de 1994. Asimismo, en ese ejercicio se ha transferido la gestión en esta materia a la Comunidad Autónoma de Canarias, por el Real Decreto RD 447/1994, de 11 de marzo, por lo que ya son cinco las CC. AA. que tienen la gestión transferida (Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana y Canarias).

Los créditos definitivos que ha tenido este programa presupuestario han sido de 130.201.995 miles de pesetas, presupuestándose en el Capítulo IV, 103.882.000. Dentro del Capítulo IV, los créditos para seguros de accidentes de los alumnos han sido 69.700 miles de pesetas, los de becas y ayudas 4.484.300 miles de pesetas y los de subvenciones a centros colaboradores 99.328.000 miles de pesetas. Del importe de éstas se han destinado a la formación continua gestionada por la FORCEM 36.525.163 miles de pesetas, y se han transferido a las CC. AA. 39.792.070 miles de pesetas para la formación a desempleados.

Las subvenciones a los centros colaboradores se conceden a instituciones sin fines de lucro por la impartición de cursos de formación a desempleados inscritos en las Oficinas del INEM, a empresas que suscriban convenios de colaboración con el INEM con el compromiso de contratar alumnos a la finalización de los cursos y a las organizaciones empresariales y sindicatos por la impartición de los cursos a desempleados mediante la firma de contratos-programas con el INEM.

Los cursos subvencionados se incluyen en programaciones, que añaden a los cursos mencionados en el párrafo anterior, los impartidos por los Centros Nacionales de Formación que gestiona directamente el INEM presupuestados en los Capítulos I, II y VI de este programa presupuestario.

La programación para cada provincia es aprobada por la Subdirección General de Formación, en virtud de delegación de competencias del Director general, según el epígrafe 6 del artículo 18 de la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 16 de noviembre de 1992. La distribución provincial del presupuesto se realiza de acuerdo con el número de desempleados inscritos en el INEM, ponderado por el número de perceptores de prestaciones de desempleo en cada provincia. Aunque la normativa reguladora de estas subvenciones no las incluye en el régimen de concurrencia competitiva, la aprobación de las programaciones se realiza en función de las solicitudes presentadas por los centros que imparten los cursos.

Las subvenciones son concedidas por los Directores Provinciales, por delegación del Director general del INEM, en virtud del artículo 18.8.c) de la citada Orden de 16 de noviembre de 1992, basándose en las programaciones aprobadas por la Subdirección General de Formación.

Las deficiencias más significativas que se han puesto de manifiesto en el análisis de estas subvenciones han sido las siguientes:

- En la convocatoria de 1994 se establecían especialidades formativas prioritarias de ámbito nacional, sin tener en cuenta las necesidades provinciales, y no se ajustaba a lo preceptuado en el artículo 4 del Reglamento de concesión de las subvenciones públicas en los siguientes aspectos:

- No constan los créditos presupuestarios a los que se imputa la subvención.

- No se indica si la resolución pone fin a la vía administrativa, y en caso contrario, cuál es el órgano ante el que ha de interponerse recurso administrativo ordinario, así como el medio de notificación.

- No consta el plazo de resolución del procedimiento, ni la posibilidad de terminación convencional.

En las convocatorias efectuadas para los ejercicios 1995 y 1996 se han subsanado estas deficiencias.

- En la DP de Madrid se han concedido un 66% de las subvenciones solicitadas, y en la de Vizcaya un 45%, habiéndose otorgado, en algunos casos, a cursos que de acuerdo con las bases de la convocatoria presentan prioridades muy bajas; en cambio no se han concedido a otros con prioridad alta. Dadas las importantes restricciones presupuestarias y el cumplimiento no estricto de las prioridades en la concesión de estas subvenciones, se considera razonable establecer un régimen de concurrencia competitiva en la normativa reguladora de estas subvenciones para garantizar la objetividad en el otorgamiento de las mismas.

- Los expedientes existentes en la DP de Madrid están constituidos por fotocopias, en algunos casos no compulsadas y, tanto los relativos a becas y ayudas como los correspondientes a centros colaboradores de esta DP están incompletos.

- Los centros colaboradores no aportan documentos justificativos del empleo de la subvención, sólo emiten un certificado de los gastos que han tenido en la aplicación de la subvención tal y como está establecido en la normativa reguladora. De esta forma no queda garantizado que los profesores de los cursos cobren al menos lo establecido en los módulos correspondientes, ni que los costes indirectos declarados sean reales, y por tanto, que no se originen lucros con la impartición de estos cursos. El formato de este certificado ha sido modificado por el Instituto en 1995, incluyendo un detalle de los gastos que han tenido los centros colaboradores por todos los conceptos, pero no se exige documentación que soporte la veracidad de los datos suministrados (v. gr. justificantes de gastos).

- En las subvenciones otorgadas bajo la forma de convenio con empresa, la DP de Madrid no efectúa un seguimiento del compromiso de contratación establecido en los convenios, como mínimo del 60% de los alumnos, por lo que existe el riesgo de que no se cumpla el artículo 15 de la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 13 de abril de 1994, que desarrolla el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional.

- Tampoco se realiza ningún cruce de información con otras Administraciones Públicas para verificar que el conjunto de las subvenciones percibidas no supere el coste de la actividad desarrollada.

- En las becas y ayudas concedidas a los alumnos satisfechas por la DP de Madrid, se tramita el pago sobre la base de una relación enviada por un empleado de la Oficina de Empleo correspondiente, sin que se realice ninguna otra comprobación en la DP.

- El análisis de los resultados obtenidos en la aplicación de la subvención lo realiza el INEM, tanto en las DD. PP. como en los SS. CC.; las primeras a través de encuestas a los alumnos en el ejercicio siguiente a la finalización de los cursos, y los segundos a través del denominado «Observatorio Ocupacional», que utiliza, tanto las encuestas como cruces informáticos. Como resultado de estos cruces se deduce que el grado de reinserción de los alumnos de los cursos de 1993 ha sido, a nivel nacional (excluyendo a las CC. AA. con gestión transferida) del 38,7%. La información suministrada por las encuestas dice que sólo un 56,5% de los alumnos que han encontrado trabajo, tienen una ocupación afín al curso que han realizado.

- Como desarrollo de la normativa del Plan FIP, la Subdirección General de Gestión de Formación Ocupacional dictó, el 24 de junio de 1994, unas Instrucciones de gestión del Plan FIP que establecen el deber de las DD. PP. de comprobar los justificantes que sirven de soporte a los certificados globales remitidos por los centros colaboradores en, al menos, el 25% de los cursos realizados. Esta comprobación no se ha efectuado en la DP de Madrid.

- Los SS. CC. tampoco han realizado ningún tipo de control a los centros de formación pertenecientes al INEM, ni a los Centros que imparten cursos por contratos-programas⁴⁷.

8.3.4. Programas de Escuelas-Taller y Casas de Oficios

Son programas públicos de empleo-formación que tienen como finalidad cualificar a desempleados, preferentemente jóvenes de hasta 25 años, según la OM de 29 de marzo de 1988, y exclusivamente menores de 25 años, según la nueva regulación dada por la OM de 3 de agosto de 1994.

Los créditos definitivos del Presupuesto de 1994 han ascendido a 41.495.530 miles de pesetas, si bien, dada la naturaleza plurianual de estos programas, aproximadamente el 60% de estos créditos están comprometidos en programas aprobados durante los tres ejercicios anteriores. Los créditos no comprometidos se distribuyen provincialmente según el número de desempleados inscritos en el INEM, ponderado por la renta per cápita provincial.

En la normativa reguladora de estos programas no se especifica la aplicación del régimen de concurrencia competitiva. Las entidades promotoras que soliciten las subvenciones deberán ser órganos de la Administración del Estado, CC. LL., CC. AA., OO. AA., sociedades estatales o instituciones públicas o privadas sin fines de lucro. Las resoluciones aprobatorias son dictadas por el Director Provincial, en virtud de delegación del Director General del INEM, según el artículo 18.8.e) de la Orden de 16 de

noviembre de 1992, en el plazo de un año, previo informe vinculante de la Dirección General del INEM.

Las deficiencias más significativas que se han puesto de manifiesto en el análisis de estas subvenciones han sido las siguientes:

- La normativa no contempla la realización de convocatoria pública y no establece criterios claros para definir las prioridades entre los diversos proyectos. Dado que en el período de 1992-1994, la media de concesión de las solicitudes fue del 65%, no habiendo sido aprobadas gran parte de ellas por insuficiencias presupuestarias, sería más conveniente que la normativa reguladora de estos programas estableciera un régimen de concurrencia competitiva para garantizar la objetividad en la concesión de estas subvenciones⁴⁸.

- En la DP de Madrid se ha incumplido en el 60% de los expedientes analizados, el plazo de 10 días establecido en el artículo 9.2 de OM de 29 de marzo de 1988, para la remisión de la solicitud y del informe de la DP a los SS. CC. En la misma DP, han sido resueltos fuera de plazo un 30% de los expedientes analizados⁴⁹; falta la constitución de aval en un 40%; no cumplen los requisitos de estar al corriente con sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social el 50% de los solicitantes; y, finalmente, no hay constancia en ninguno de la notificación de la Resolución a los interesados.

- En las DD. PP. de Madrid y Sevilla, los expedientes están incompletos, y en las tres DD. PP. visitadas no se ha cumplido el plazo establecido para la transferencia de fondos a la entidad.

- La Orden de 29 de marzo de 1988 no regulaba la forma de justificar la aplicación de estas subvenciones, y así, en las DD. PP. visitadas la documentación acreditativa de los pagos efectuados por los beneficiarios ha sido diversa. En la DP de Vizcaya las Escuelas-Taller y Casas de Oficios remitían una relación de los gastos realizados, y la DP realizaba una petición de documentos justificativos mediante un muestreo⁵⁰. En la DP de Madrid se adjuntaban los contratos, las nóminas de alumnos y profesores, documentos de ingreso de la Seguridad Social y facturas de gastos diversos, y en la DP de Sevilla estos mismos documentos excepto los contratos. Por lo demás, el control de la justificación ha sido escaso y deficiente.

Por Resolución de 7 de julio de 1995 se han establecido unos mínimos de justificación en la aplicación de estas ayudas; no obstante, el Organismo debería homogeneizar los procedimientos aplicados a este respecto en las diversas DD. PP.

⁴⁸ La larga preparación de algunos proyectos expresada en las alegaciones no dificulta la realización de una convocatoria, toda vez, que ésta podría realizarse todos los años en las mismas épocas. Los parámetros que se expresan en las alegaciones, así como sus puntuaciones, no figuran en las normas reguladoras de estos programas, lo que produce una falta de transparencia en la concesión de estas subvenciones.

⁴⁹ Respecto de la alegación presentada por la DP de Madrid, cabe señalar que del 30% de expedientes de dicha DP que han sido resueltos fuera de plazo, un 20% es imputable al informe de la viabilidad de los SS. CC.; no obstante, el plazo medio entre el informe de viabilidad y la resolución es de 3 meses y 26 días.

⁵⁰ Como se reconoce en la alegación el control efectuado por la DP de Vizcaya se realiza sobre una muestra. Cabe destacar que el número total de centros que perciben este tipo de ayudas en la provincia de Vizcaya es de 15 (10 Escuelas-Taller y 5 Casas de Oficios).

⁴⁷ Alegación contestada en nota a pie número 8.

- La subvención que percibe el beneficiario, según la normativa reguladora, se basa en la aplicación de dos módulos para todo tipo de actividad: uno para los gastos de funcionamiento y otro para el profesorado. En las DD. PP. de Madrid y Sevilla no se separa la justificación entre ambos módulos, dándose por justificada la suma de los dos importes.

- La DP de Sevilla no verifica en ningún momento la asistencia de los alumnos, y en la DP de Madrid hay dos expedientes en los que se ha justificado menor importe de lo subvencionado (expedientes CO-148/93 y CO-378/92 por 14.484 y 3.710 miles de pesetas, respectivamente), sin que haya realizado ninguna petición de reintegro⁵¹.

- El INEM realiza el análisis de los resultados obtenidos con cada subvención exclusivamente comprobando el grado de reinserción que han tenido los alumnos, a través de una encuesta que se realiza a éstos entre los 6 y los 12 meses siguientes a la finalización de los cursos. Los resultados de los programas finalizados en el ejercicio 1993 señalaban un grado de reinserción del 42,15%, con el 85% de los contratos de tipo temporal, y sólo el 2,38% de carácter indefinido. No se verifica la realización de la obra o servicio subvencionado, ni la calidad de las enseñanzas impartidas, por lo que el Organismo debe adoptar las medidas necesarias para efectuar estas comprobaciones⁵².

- El INEM no realiza ningún tipo de control a las Escuelas-Taller y Casas de Oficios, que permita asegurar el cumplimiento de los objetivos que se persiguen con la subvención y que la subvención recibida no sea superior al coste de la actividad realizada por el ente gestor⁵³.

- Finalmente, cabe señalar que, en contra de lo que establece el artículo 81 del TRLGP, no se publican trimestralmente en el «BOE» las subvenciones concedidas por el INEM. Esta deficiencia se ha constatado en todas las líneas de subvenciones analizadas.

9. Prestaciones económicas

El detalle de estas partidas a 31 de diciembre de 1994 era la siguiente:

(miles de pesetas)	
CONCEPTO	IMPORTE
Prestaciones por desempleo	1.539.006.566
Cuotas beneficiarios prestaciones por desempleo	477.862.174
TOTAL	2.016.868.740

El sistema de protección por desempleo en nuestro país se estructura en torno a dos tipos básicos de prestaciones: contributivas y no contributivas. Dentro de este

epígrafe se analizará además un tercer tipo de prestación aplicable en las CC. AA. de Andalucía y Extremadura: el subsidio del REASS (Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social).

En este epígrafe se van a analizar los aspectos normativos y de procedimiento que afectan al reconocimiento de las prestaciones, pues los aspectos económico-financieros serán analizados, básicamente, en el epígrafe 12 de esta Sección, referente a las relaciones INEM-TGSS.

9.1. Prestación contributiva

Esta prestación tiene por objeto la protección de los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social y de aquéllos otros incluidos en los Regímenes Especiales de la Seguridad Social que protegen esta contingencia que reúnan los requisitos siguientes:

a) Estar afiliados a la Seguridad Social y en situación de alta o asimilada al alta en los casos que reglamentariamente se determinen.

b) Tener cubierto el período mínimo de cotización (360 días), dentro de los 6 años anteriores a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar.

c) Encontrarse en situación legal de desempleo.

d) No haber cumplido la edad ordinaria que se exige en cada caso para causar derecho a la pensión contributiva de jubilación, salvo que el trabajador no tuviera acreditado el período de cotización requerido para ello, o se trate de supuestos de suspensión de relaciones laborales o reducción de jornada autorizados por resolución administrativa.

La base reguladora de la prestación será el promedio de la base de cotización por dicha contingencia durante los últimos 6 meses, y su duración estará en función de los períodos de ocupación cotizada en los 6 años anteriores a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar.

Los asuntos más significativos que se han puesto de manifiesto en el análisis de esta prestación han sido los siguientes:

- En las DD. PP. de Madrid y Vizcaya no consta la firma del titular del órgano competente para efectuar el reconocimiento del derecho a la prestación⁵⁴. Este hecho, observado también en la DP de Sevilla, fue puesto de manifiesto en el anterior informe especial emitido por este Tribunal sobre las relaciones entre el INEM y la TGSS.

- Se observan diversas deficiencias como falta de documentación en los expedientes (acreditación de la situación personal), diferencias en algunos expedientes entre la prestación reconocida y la que debiera reconocerse en función de la documentación aportada, retrasos en el reconocimiento de la prestación (se trata de demoras fre-

⁵¹ Alegación contestada en nota a pie número 10.

⁵² Las actuaciones de seguimiento a que se hace referencia en las alegaciones no han sido recogidas en el informe de este Tribunal dadas las incoherencias observadas entre los datos facilitados por los SS. CC. y los obtenidos en las DD. PP. visitadas.

⁵³ No existe constancia de las visitas periódicas a las Escuelas-Taller a que alude la DP de Sevilla, por lo que no se acepta esta alegación.

⁵⁴ Alegación contestada en nota a pie número 11.

cuentas aunque de escasa duración), carácter ilegible de las firmas que figuran en el expediente, etcétera. Estas deficiencias no aparecen de forma generalizada, pero deben considerarse indicativas de la necesidad de potenciar las revisiones ulteriores de los expedientes a fin de conseguir un mayor rigor en la aplicación de la normativa.

- Sin perjuicio de la automaticidad del derecho a la prestación, se ha observado en algunos casos que los documentos de cotización a la SS probatorios de las retribuciones del último semestre, no aparecen validados por el banco, por lo que no consta que efectivamente se hubiese cotizado por las retribuciones declaradas (que sirven de base para determinar el derecho a la prestación). El INEM no realiza un seguimiento del efectivo ingreso de estas cotizaciones a efectos de detectar supuestos de responsabilidad empresarial.

9.2. Prestación no contributiva

Este tipo de prestación se prevé, con carácter general, para aquellos desempleados que, reuniendo los requisitos del artículo 215.1.1 del RD legislativo 1/1994, de 20 de junio, no pueden acceder a la prestación de nivel contributivo, carezcan de rentas suficientes y tengan a su cargo responsabilidades familiares.

Los asuntos más significativos que se han puesto de manifiesto en el análisis de esta prestación han sido los siguientes:

- La deficiencia de control interno más importante que se ha puesto de manifiesto está relacionada con la justificación de las rentas percibidas por los beneficiarios o su inexistencia, pues la documentación aportada por los interesados (una mera declaración) y, en su caso, la declaración de IRPF, no parecen suficientes para validar el cumplimiento de este requisito exigido por la normativa para acceder al subsidio. Otras vías ya seguidas por el Instituto para el control de este aspecto, tales como cruces informáticos con las bases de datos de la Seguridad Social (para el control de las jornadas trabajadas y efectivamente cotizadas) y de la Hacienda Pública (IRPF, IVA, Impuesto de Actividades Económicas) parecen las más adecuadas para mejorar el control de este extremo, por lo que deben ser potenciadas.

Asimismo, se ha comprobado que en las DD. PP. de Madrid y Vizcaya no consta la firma del titular del órgano competente para el reconocimiento del derecho por el beneficiario⁵⁵. Este hecho, observado también en la DP de Sevilla, se puso de manifiesto, al igual que en el caso anterior, en el informe emitido por este Tribunal sobre las relaciones INEM-TGSS. Finalmente, se ha apreciado el carácter ilegible de las firmas del funcionario proponente y del terminalista.

9.3. Subsidio del REASS

Esta prestación, regulada por el RD 1387/1990, de 8 de noviembre, tiene por objeto la protección de los traba-

jadores por cuenta ajena de carácter eventual incluidos en el REASS, salvo que ellos o su cónyuge sean propietarios, arrendatarios, aparceros o titulares de explotaciones agrarias cuyas rentas superen la cuantía que se determine por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, estén en situación legal de desempleo, carezcan de rentas suficientes y tengan a su cargo responsabilidades familiares.

El aspecto más significativo que surge del análisis de esta prestación se refiere al control del nivel de rentas de los beneficiarios, en relación al cual se pueden hacer las siguientes observaciones:

- La documentación aportada por los beneficiarios y, en su caso, la declaración de IRPF, no parecen suficientes para validar el cumplimiento de este requisito exigido por la normativa para acceder al subsidio, por lo que al igual que en el subsidio de desempleo, la potenciación de los cruces informáticos parece la vía más adecuada para mejorar el control de este extremo.

- Las jornadas cotizadas para establecer el mínimo de las necesarias para acceder al subsidio son, en muchos casos, de difícil comprobación, ya que la documentación que reciben las DD. PP. del Instituto contiene errores o adolece de falta de algunos datos.

- Los certificados de los ayuntamientos referidos a que los solicitantes no figuren como titulares en las bases de datos del IAE, IBI, etcétera, están referidos únicamente a su demarcación, lo que no asegura que puedan estar dados de alta en otros municipios.

- Asimismo, en relación a este requisito, se podría establecer que las hojas de la «Cartilla del trabajador agrario», que están prenumeradas, fueran personales e intransferibles, de forma que a través de la numeración se pudiese controlar su continuidad respecto de los que sirvieron en el último ejercicio para acceder al subsidio, el número de jornadas trabajadas y, en consecuencia, un mínimo de rentas percibidas. En la actualidad no se realiza ningún control de este tipo.

10. Ingresos

La composición de estos saldos a 31 de diciembre de 1994 era el siguiente:

(miles de pesetas)

CONCEPTO	IMPORTE
706 Venta de servicios	472.677
712 Otros ingresos financieros	29.726
745 Cuotas por desempleo	1.183.601.205
746 Cuotas formación profesional	127.987.000
760.0 Transf. corrientes Estado para cumplimiento de sus fines	46.666.735
760.1 Transf. para prest. asistenciales y cuotas desempleados	847.809.000
760.2 Transf. para reconversión y reindustrialización	573.740
760.3 Transf. para convenios de fomento de empleo	58.186.149
780 Reintegros	20.133.275
789.1 Por material de desecho	1.973
789.9 Ingresos diversos	39.779
TOTAL	2.285.501.259

La ejecución del presupuesto de ingresos del Organismo es competencia, básicamente, de la Subdirección General de Gestión Económica y Presupuestaria de los SS. CC.

⁵⁵ Alegación contestada en nota a pie número 11.

Los Directores Provinciales del INEM tienen también competencias delegadas por el Director del Organismo en materia de ingresos en aplicación de la Orden Ministerial de 16 de noviembre de 1992 (liquidaciones correspondientes a pagos indebidos de prestaciones y de subvenciones). No obstante, los ingresos recibidos en las DD. PP. son transferidos a la cuenta corriente en el Banco de España de Servicios Centrales abierta para recoger todos los ingresos del Organismo (n.º 9000000-120020000851), denominada «cuenta centralizada de ingresos», siendo en este momento cuando se produce la anotación contable de estos derechos.

Esta forma de contabilización de los derechos, mediante contraído simultáneo al ingreso en Banco de España, permite que puedan existir derechos pendientes de cobro a favor del Organismo que no estén reflejados en la contabilidad, riesgo que se reduciría considerablemente si las DD. PP. enviasen a los SS. CC. la documentación de los expedientes de ingresos en el momento de su liquidación y no cuando se cobran. Es decir, una orientación del registro de los ingresos hacia el principio de devengo (la forma actual de registro de los ingresos se basa en la aplicación del criterio de caja), daría lugar a un mayor control de éstos.

Hay que hacer una mención especial al caso de los ingresos procedentes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por transferencias corrientes y de capital a favor del INEM, hechos en virtud de los Presupuestos Generales del Estado. Para estos ingresos se sigue el principio de devengo desde el ejercicio 1995. En cualquier caso al cierre del ejercicio 1994 los derechos pendientes de cobro por este concepto fueron objeto de registro.

A continuación, dada la diversidad de esta área, se comentan las incidencias más significativas que se producen en los diversos tipos de ingresos que recoge la contabilidad del Instituto.

1. Cuotas por desempleo y formación profesional. Estos ingresos son recaudados por la TGSS y comunicados al INEM de forma periódica, no siendo constante dicha periodicidad. Dado que uno de los objetivos de esta fiscalización era hacer un seguimiento de las relaciones de carácter financiero entre el INEM y la TGSS, un comentario más detallado de estos conceptos se contiene en el epígrafe 12 de esta Sección relativo a este tema.

Por otra parte las cuotas de desempleo correspondientes a personal no funcionario de las Fuerzas Armadas y de Justicia, incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social, son recaudadas por el ISFAS y MUGEJU e ingresadas en la cuenta corriente del INEM en el Banco de España, siguiéndose el mismo sistema que el anteriormente descrito para las gestionadas por la TGSS. El INEM no hace comprobaciones de los ingresos comunicados por estas entidades.

2. Venta de material de desecho. Es un concepto de escasa importancia relativa en el INEM. En 1994 se ingresaron 1.973 miles de pesetas, todo ello a través de las DD. PP.. El sistema de contabilización es por contraído simultáneo, al tener información del ingreso en el Banco de España, por lo que pueden existir derechos pendientes de cobro no recogidos en contabilidad.

3. Prestaciones de otros servicios. Aquí se incluyen las cantidades abonadas por la CEE por comisiones de

servicio de personal del Organismo realizadas en países comunitarios, que se incluyen en programas de formación y empleo. Estos ingresos son contabilizados en contraído simultáneo cuando se produce el ingreso en cuenta corriente.

El Instituto no ha habilitado un sistema de coordinación entre la SG de Servicios Técnicos, que posee la información de estas comisiones de servicio, y la SG de Gestión Económica y Presupuestaria, responsable de la gestión económico-financiera, que asegure que se reembolsan todos los gastos de viaje a que tiene derecho el Organismo. En resumen, la información sólo se utiliza para identificar los ingresos producidos en la cuenta corriente, pero no para reconocer los correspondientes derechos. Tampoco se utiliza para efectuar un control de los reembolsos a que tiene derecho el INEM⁵⁶.

Otro tipo de ingresos incluido en este concepto son los correspondientes a prestaciones de desempleo pagadas por cuenta de otros países, que son contabilizados por contraído simultáneo, esto es, cuando se produce el ingreso en cuenta corriente. No obstante, el Instituto dispone de información (que no utiliza) para efectuar su registro de acuerdo con el principio de devengo, por lo que se propone incrementar el resultado del ejercicio en 168.242 miles de pesetas, consecuencia de incrementar 630.886 miles de pesetas por los ingresos de 1994 registrados en 1995 y de disminuir 462.644 miles de pesetas por los ingresos de 1993 registrados en 1994. Por lo que respecta a los gastos correspondientes a estos ingresos el Instituto los considera como un gasto más de prestaciones, estando englobados en los ajustes que este Tribunal propone para registrar contablemente el certificado definitivo de prestaciones correspondiente al ejercicio 1994.

Sin perjuicio de lo anterior, esta operación debiera considerarse como de naturaleza extrapresupuestaria al ser un pago delegado que realiza el INEM y no un ingreso que corresponda al Organismo. Paralelamente, los pagos que se realizan por este tipo de acuerdos tampoco deberían considerarse como gasto para el Instituto. La implantación de este criterio evitaría en lo sucesivo los problemas de periodificación que se producen en la actualidad.

4. Reintegros de ejercicios cerrados. En este concepto se registran los ingresos por pagos indebidos de prestaciones, subvenciones y haberes del personal al servicio del INEM. Durante el ejercicio 1994 este concepto experimentó un incremento, respecto del ejercicio precedente, de 20.133.275 miles de pesetas debido, entre otras circunstancias, a un mayor control de los citados pagos indebidos como consecuencia de la creación de una unidad de seguimiento y control de los reintegros de subvenciones (los reintegros de prestaciones fueron considerados en todo caso por el Instituto como menor gasto del ejercicio, incumpliendo por tanto los principios de no compensación y de uniformidad).

Existe un común denominador a todos estos ingresos y es su registro por contraído simultáneo, es decir, se re-

⁵⁶ No se acepta la alegación del Instituto sobre la existencia de un control adecuado de los reembolsos de comisiones de servicio en el extranjero. Como se reconoce en la propia alegación no se concilian los pagos del Instituto con las obligaciones del responsable, por lo que las diferencias que necesariamente se han de producir no son objeto de análisis.

gistran cuando se cobran, por lo que no están contabilizados todos aquellos derechos en vía ejecutiva y administrativa pendientes de cobro, lo cual es contrario a principios de contabilidad pública (cualquier liquidación de contraído previo, como es el caso, da lugar al registro del correspondiente derecho).

Como consecuencia de lo anterior se hace necesario aflorar a la contabilidad todos aquellos derechos correspondientes a liquidaciones en vía ejecutiva por pagos indebidos de prestaciones y subvenciones, que a 31 de diciembre de 1994 se encontraban pendientes de cobro. La única razón por la que no se incluyen los derechos liquidados en vía administrativa radica en ser los datos sobre sus importes e índices de cobro aplicables de menor fiabilidad.

No obstante, para el comentario de este extremo así como de otras peculiaridades que afectan a ambos tipos de reintegros, separaremos su estudio. También se analiza de forma separada la repercusión de la vía ejecutiva de cotizaciones por desempleo y formación profesional, que carece de reflejo en los estados anuales de la entidad.

Reintegros por pagos indebidos de subvenciones:

En este tipo de reintegros el registro contable, como ingreso del presupuesto corriente, se produce cuando se transfieren los fondos correspondientes desde la cuenta en Banco de España de la DP a la cuenta n.º 851 de SS. CC. ya citada, con lo cual quedan sin registrar todas las liquidaciones de reintegros por subvenciones que se encuentran en vía ejecutiva. La Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) se encarga de recaudar estas liquidaciones a través de un convenio celebrado con el Instituto.

En relación a este convenio se han planteado problemas por cuanto la AEAT ha exigido, a partir de 1995, que sean los SS. CC. del INEM quienes remitan las certificaciones de descubierto a la Agencia, mientras que con anterioridad eran las DD. PP. quienes hacían esta remisión. Con el procedimiento actual se posibilita un mejor control por parte del INEM de las citadas liquidaciones así como su registro contable, ya que al no estar desconcentrada la gestión del presupuesto de ingresos las DD. PP. no pueden contabilizar estos derechos.

En 1994, el importe de los reintegros liquidados en vía ejecutiva y no contabilizados asciende a 748.250 miles de pesetas, y los liquidados en ejercicios anteriores no cobrados a 31 de diciembre de 1994 y no registrados suponen 885.532 miles de pesetas. Como el índice de cobro en vía ejecutiva es del 25%, se debe dotar una provisión del 75% del importe de estos derechos, esto es, 1.225.336 miles de pesetas en total (sólo se consideran las liquidaciones en vía ejecutiva, pues los datos disponibles sobre las que permanecen en vía administrativa se ven afectados por errores y otras contingencias que les restan fiabilidad).

Por lo que se refiere al procedimiento de gestión seguido por el Instituto para la gestión de estos reintegros, se han detectado las siguientes deficiencias:

- Los plazos de tramitación son muy dilatados, así hay casos en que desde que se detecta la causa del reintegro

hasta que se comunica al beneficiario transcurren 36 días por término medio; por otra parte, desde esta comunicación a la liquidación que determina el reintegro transcurre una media de 142 días, cuando la normativa establece plazos que oscilan entre 10 y 15 días y, finalmente, desde la notificación del acto administrativo de liquidación hasta la emisión del certificado de descubierto transcurren alrededor de 239 días. En total pueden transcurrir una media de 417 días desde que se detecta la causa del pago indebido hasta que, en su caso, se emite la certificación de descubierto.

- En el ejercicio 1994 no se liquidaban, con carácter general, los intereses de demora. A este respecto se recuerda que según establece el artículo 36 TRLGP las cantidades adeudadas a la Hacienda Pública devengarán el interés de demora desde el día siguiente a su vencimiento. En el mismo sentido, en materia de subvenciones, se pronuncia el artículo 81.9 TRLGP. Finalmente, una instrucción de la Dirección General del INEM aprobada el 28 de febrero de 1995, pero no aplicada, establece el procedimiento a seguir para el cálculo de los intereses de demora relativos a pagos indebidos de subvenciones.

La consideración de estos ingresos daría lugar a una modificación en los estados financieros de la entidad cuya cuantía no ha sido precisada por la entidad.

- Hay expedientes susceptibles de estar incursos en alguna de las situaciones de infracciones administrativas previstas en el artículo 82 del TRLGP (exptes. n.º 28038/94 y 28062/94) y en el artículo 28 de la Ley 8/1988, de infracciones y sanciones en el orden social, pues falta la justificación del empleo dado a los fondos recibidos, y no se ha iniciado el procedimiento previsto en el artículo 8 del Reglamento del procedimiento de subvenciones para las infracciones administrativas, si bien si se les ha exigido el reintegro de los fondos no justificados⁵⁷.

- El INEM no ha aplicado el artículo 45 de la Ley 8/1988, antes citada, que establece que los perceptores de subvenciones que hayan cometido infracciones muy graves perderán automáticamente las ayudas percibidas y podrán ser excluidos de un nuevo acceso a tales beneficios por el período de un año. Se han detectado casos de beneficiarios a los que ha sido concedida una subvención habiendo incumplido la obligación de justificar una subvención anterior. Este problema se ha detectado, particularmente, en las subvenciones a CC. LL. donde la denegación de nuevas subvenciones plantea una grave problemática social (v. gr.: ayudas del Plan de Empleo Rural). No obstante, no se puede olvidar que esta falta de justificación de fondos públicos, puede estar encubriendo, al menos parcialmente, una utilización distinta a la contemplada en la concesión de los fondos, sin perjuicio de las responsabilidades contempladas en la normativa vigente.

Reintegros por pagos indebidos de prestaciones:

Los reintegros por pagos indebidos de prestaciones se registran como menor gasto del ejercicio corriente, cual-

⁵⁷ Alegación contestada en nota a pie número 12.

quiera que sea el ejercicio del que provengan. Este procedimiento es contrario a los principios contables aplicables, y de hecho durante 1994 no existía ninguna norma que lo amparase. Sin embargo, para el año 1995, la Ley 42/94, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social en su DA XXXII establece que «los importes por impagados, retrocesiones o reintegros de pagos indebidos de prestaciones del Sistema de Seguridad Social se imputarán al Presupuesto de gastos corrientes en el ejercicio en que se reintegren, como minoración de las obligaciones satisfechas en cualquier caso».

Esta norma supone una excepción a los principios contables aplicables, y puede servir para mantener la actual situación en que no es posible discriminar cuál es el origen de cada uno de los reintegros que se producen. Hubiera sido más adecuado arbitrar los medios y procedimientos para elaborar correctamente la contabilidad en lugar de promulgar una norma que permite la aplicación de criterios contrarios a los principios que se proclaman como inspiradores de nuestro sistema contable público (también resulta afectado el principio de homogeneidad, ya que los reintegros de subvenciones no siguen este criterio, registrándose como mayor ingreso).

Un segundo problema que afecta a los reintegros de prestaciones es el correspondiente al momento en que se contabilizan. Así, los reintegros de prestaciones se ingresan en la cuenta corriente abierta en la Caja Postal denominada «Reintegros de pagos indebidos»; los días 1 y 20 de cada mes se produce una transferencia de los fondos depositados en esta cuenta a la cuenta 851 del Banco de España. Cuando se reciben los fondos en esta última cuenta se anota el reintegro (como menor gasto del ejercicio con independencia de cual sea el ejercicio al que corresponde).

Pero no es ésta la única cuenta en la que se producen estos reintegros, también la TGSS recibe ingresos por reintegros en sus cuentas bancarias. Estos reintegros pueden provenir del análisis de las diferencias entre la nómina pagada y la nómina a pagar, en cuyo caso ya estarían contabilizados (existe un control en la Subdirección de prestaciones que se encarga de supervisar este extremo), y también de la recaudación que efectúan las URESS, información ésta que se recibe en la citada Subdirección y que es certificada al Servicio de contabilidad donde se registra⁵⁸.

Sin embargo, el sistema de registro que lleva el Instituto de estos ingresos, no permite recoger aquellos que aún están pendientes de cobro tras haberse producido su liquidación y notificación al administrado. La incorporación de estas liquidaciones (sólo se consideran las liquidaciones en vía ejecutiva, pues los datos disponibles sobre las que permanecen en vía administrativa se ven afectados por errores y otras contingencias que les restan fiabilidad), daría lugar a un incremento del resultado del ejercicio en 7.201.988 miles de pesetas (3.267.337 miles de pesetas corresponden a ejercicio corriente y el resto,

3.934.651 miles de pesetas a ejercicios cerrados). No obstante, dado que los índices de cobro que se registran para estos importes son muy bajos (el 7,58% según estimaciones del propio Organismo), se propone, de acuerdo con el principio de prudencia, provisionar el 92,42% del saldo lo que supondría un menor resultado por importe de 6.656.077 miles de pesetas.

Sin perjuicio de lo anterior se han detectado otras deficiencias que afectan a estos reintegros y que se relacionan a continuación:

- Además de los reintegros mencionados anteriormente, el Instituto tenía un saldo en cuenta corriente al cierre del ejercicio 1994, proveniente de reintegros ya efectuados y no registrado como ingreso de 96.714 miles de pesetas, por lo que se propone incrementar el resultado del ejercicio por ese importe.

- Las DD. PP. de la TGSS comunican con mucho retraso los cobros producidos, con lo que puede darse el caso de cobros efectuados por la TGSS y que al cierre no están registrados por el INEM, si bien este problema se limitaría (en cuanto al registro de los ingresos) contabilizando de acuerdo con el principio de devengo (estos importes forman parte de la conciliación entre el INEM y la TGSS).

- La tramitación de los expedientes de reintegro hasta la emisión, en su caso, de la certificación de descubierto (título ejecutivo) es muy lenta, produciéndose retrasos significativos que afectan a la efectividad del derecho al reintegro de estos pagos indebidos y pueden suponer, por otra parte, un perjuicio económico para el administrado. Así⁵⁹ en la DP de Sevilla, el tiempo transcurrido, en término medio, entre el final del período reclamado y la comunicación de percepción indebida, es de 688 días. Entre la comunicación y la resolución sobre percepción indebida, transcurre una media de 298 días (el período establecido de alegaciones es de 15 días). Entre la resolución y la certificación de descubierto, se aprecia un período medio de 443 días (el plazo para interponer recurso de alzada es de 15 días, y para realizar el ingreso 30 días). En total, desde el momento en que se produce el pago indebido hasta la fecha de la emisión de la certificación de descubierto transcurre una media de 1.429 días.

- Sería aconsejable que se realizara un mayor control sobre los pagos indebidos de prestaciones y de subvenciones, que permitiera un seguimiento de su antigüedad, procedimiento que haría más fácil evitar el perjuicio de estos derechos.

- En el ejercicio 1994 no se liquidaban, al igual que en materia de subvenciones, los intereses de demora. A este respecto se recuerda que, según establece el artículo 36 TRLGP, las cantidades adeudadas a la Hacienda Pública devengarán el interés de demora desde el día siguiente a su vencimiento.

La consideración de este extremo daría lugar a una modificación en los estados financieros de la entidad cuya cuantía no ha podido precisar la entidad.

⁵⁸ Es errónea la afirmación de que en este informe se dé un tratamiento uniforme a los reintegros efectuados por los trabajadores en la Caja Postal y a los realizados por las entidades financieras en las cuentas de la TGSS. Simplemente, se engloban en un mismo epígrafe a efectos expositivos.

⁵⁹ Se acepta parcialmente la alegación del Instituto por cuanto la media de 1.429 días corresponden a los 28 expedientes examinados en la DP de Sevilla. Por otra parte, cabe señalar que el período medio correspondiente a la DP de Madrid en la tramitación de estas operaciones es de 947 días, según la muestra analizada por el equipo fiscalizador.

Liquidaciones en vía ejecutiva en materia de cotizaciones por desempleo y formación profesional:

Las cotizaciones por la contingencia de desempleo y la cuota de formación profesional son ingresos que corresponden al INEM como ya se ha comentado, por lo que las reclamaciones en vía ejecutiva (practicada por la TGSS) referidas a tales ingresos son, asimismo, derechos del Instituto que deberían estar registrados como cualquier otra liquidación de contraído simultáneo. En consecuencia se propone reflejar estos importes en la contabilidad del Organismo, lo que daría lugar (según los datos facilitados por la TGSS) a un incremento del resultado del ejercicio en 157.226.106 miles de pesetas (de los que 71.747.725 miles de pesetas corresponden a ejercicio corriente y el resto, 85.478.382 miles de pesetas, a ejercicios cerrados). No obstante, dado que los índices de cobro que se registran para estos importes son muy bajos (el 6,13% según estimaciones facilitadas a este Tribunal por la TGSS), se propone, de acuerdo con el principio de prudencia, provisionar el 93,87% del saldo, lo que supondría un menor resultado por importe de 147.588.146 miles de pesetas (sólo se consideran las liquidaciones en vía ejecutiva, pues a similitud de los casos de pagos indebidos de prestaciones y de subvenciones, los datos sobre las que permanecen en vía administrativa se ven afectados por errores y otras contingencias que les restan fiabilidad).

5. Intereses de cuentas bancarias. Estos intereses se contabilizan por contraído simultáneo, sin periodificar y por su importe neto, esto es, sin incluir el 25% de la retención por impuestos efectuada por la entidad financiera. La consideración de esta última circunstancia supondría que los ingresos y gastos aumentarían en 9.909 miles de pesetas, pero este ajuste no afecta al resultado final pues supone un aumento en ingresos y gastos paralelo.

Durante el ejercicio 1994 esta cuenta experimentó un incremento del 200% consecuencia de una renegociación de los tipos de interés que generan la cuentas abiertas en la Caja Postal.

Más importancia tiene el tema de la periodificación de los ingresos financieros, que al ser registrados con criterio de caja, tienen una repercusión incorrecta en la cuenta de resultados de la entidad. La correcta consideración de este ingreso supondría una minoración del resultado del ejercicio por importe de 1.280 miles de pesetas.

6. Ingresos diversos. En este concepto incluye el Organismo intereses de demora en reintegros de pagos indebidos que deberían imputarse al subconcepto 391.01 «Intereses de demora», cuestión ya apuntada por la Intervención Delegada en el INEM en su informe anual de 1994 sobre derechos e ingresos. Estos intereses se registran como consecuencia de sentencias judiciales favorables al Instituto (como se indica anteriormente no se liquidan intereses de demora por pagos indebidos de prestaciones y subvenciones).

7. Otros ingresos patrimoniales. Este concepto recoge alquileres de aulas, instalaciones y otros ingresos patrimoniales. En todos los casos la contabilización ha sido por contraído simultáneo, por lo que cabe hacer las mismas consideraciones que en supuestos anteriores.

8. Subvenciones de capital. Su análisis se contiene en el epígrafe 13 de esta Sección relativo a las relaciones entre el INEM y la Administración del Estado.

9. Subvenciones de capital del exterior. Los derechos reconocidos en este concepto durante el ejercicio 1994 han ascendido a 58.463.031 miles de pesetas, y provienen del Fondo Social Europeo. De ellos, 57.774.080 tienen su origen en programas operativos aprobados exclusivamente para España, y 688.951 miles de pesetas en Iniciativas Comunitarias, en las que participan varios Estados miembros de la Unión Europea.

El proceso de contabilización de estas subvenciones viene regulado en el Real Decreto-Ley 7/1989, de 29 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, y en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 20 de julio de 1992. Según esta última, y para los programas operativos, la Dirección General del Tesoro y Política Financiera transfiere al INEM, mensualmente, una doceava parte del importe que figura en las previsiones iniciales del presupuesto de ingresos del Organismo, cancelando dichos anticipos con los fondos recibidos del FSE, y regularizando a fin de ejercicio la situación deudora o acreedora con cargo a los créditos que, destinados al Instituto, figuren en el presupuesto de gastos del Estado.

Las conclusiones más significativas que se han obtenido en el análisis de esta cuenta son las siguientes:

- Se ha producido una incorrecta imputación de estos ingresos como subvenciones de capital, ya que los gastos que financian son de naturaleza corriente, y, como tales, están imputados, fundamentalmente, en el Capítulo IV del Presupuesto de Gastos del Organismo. Esta deficiencia ha sido corregida por el INEM en el ejercicio 1995, contabilizando estos ingresos como subvenciones corrientes del exterior.

- Asimismo se ha detectado una baja ejecución sobre las previsiones iniciales del presupuesto de ingresos, 86.000.000 miles de pesetas, que fue del 67,2%.

Este bajo grado de ejecución responde a la situación deudora del INEM con respecto al Tesoro, según puede observarse en el siguiente cuadro, que nos muestra los flujos financieros de anticipos del Tesoro y de las cancelaciones realizadas por el FSE de los programas operativos de los Marcos Comunitarios de Apoyo del FSE correspondientes a los períodos 1990-93 (prorrogado hasta 31-12-94) y 1994-99.

(miles de pesetas)

ANOS	ANTICIPOS TESORO	CANCELACIONES FSE	SALDO
1990	68.999.000	57.680.623	11.318.377
1991	75.000.000	75.082.999	-82.999
1992	67.999.997	79.820.974	-11.820.977
1993	80.000.000	68.171.159	11.828.841
1994	57.774.080	67.282.267	-9.508.187
TOTAL	349.773.077	348.038.022	1.735.055

- Por otra parte, los flujos financieros referentes a las cancelaciones de saldos del FSE se han producido con cierta lentitud, según se muestra en el siguiente cuadro.

(miles de pesetas)

TRAMO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	TOTAL
1990	31.738.977	16.659.810	9.281.836				57.680.623
1991		46.679.428	5.690.459	17.246.062	5.359.527	107.524	75.083.000
1992			24.046.913	42.114.027	10.484.331	3.175.703	79.820.974
1993				40.441.725	25.034.032	2.695.401	68.171.158
1994						67.282.267	67.282.267
TOTAL	31.738.977	63.339.238	39.019.208	99.801.814	40.877.890	73.260.895	348.038.022

El porcentaje de cofinanciación del FSE respecto al total de ayudas concedidas por el INEM durante 1994, 241.241.742 miles de pesetas, se sitúa en torno al 48%. Este ratio de cofinanciación se obtiene de forma globalizada para el conjunto de subvenciones, a pesar de que no todas las subvenciones son gastos elegibles para su financiación por el FSE, y no todas las Comunidades Autónomas tienen el mismo porcentaje de cofinanciación, porque el Instituto no llevaba una unidad de seguimiento contable, tal y como establecen los Principios Contables Públicos. En el ejercicio 1995, esta deficiencia ha sido corregida, también, por el Instituto.

En los dos Programas Operativos de los Marcos Comunitarios de Apoyo del período 1994-99, uno para Regiones del objetivo n.º 1, y otro para Regiones fuera del objetivo n.º 1, cuyo órgano ejecutor es el INEM, se han justificado como gastos elegibles del ejercicio 1994, 92.691.894 miles de pesetas, que suponen un 139% de la financiación prevista en el conjunto de los dos programas operativos, que ascendía a 66.661.120 miles de pesetas.

El gasto de la prórroga de los programas operativos del período 1990-93, efectuado en 1994, ha ascendido a 23.910.650 miles de pesetas.

11. Otros resultados del ejercicio

El detalle de estas partidas a 31 de diciembre de 1994 era el siguiente:

(miles de pesetas)

CONCEPTO	IMPORTE
822 Otros cargos	4.673.906
822 Resultado positivo en operaciones de inmovilizado	304
841 Modificación de obligaciones de ejercicios cerrados	(349.661)
TOTAL	4.324.549

Para el análisis de estas partidas distinguiremos de una parte las correspondientes a resultados extraordinarios y de otra la referente a modificación de obligaciones de ejercicios cerrados.

Resultados extraordinarios:

El saldo correspondiente a «Otros cargos» se refiere a una depuración de la cuenta 242 «Edificios y otras construcciones en curso», realizada en 1994 en la que se llevan a las correspondientes cuentas de inmovilizado las partidas que permanecían en aquella cuenta indebida-

mente. Esta situación hizo que se abonaran las cuentas de amortización acumulada por las dotaciones de amortización no registradas de ejercicios anteriores, y que no se imputaron por estar el inmovilizado contablemente clasificado como «en curso». Esta dotación se realizó con cargo a la cuenta de «Resultados extraordinarios». El detalle de estos cargos se contiene en el siguiente cuadro:

(miles de pesetas)

CONCEPTO	IMPORTE
Cuotas de amortización de los años 92 y 93, correspondientes a bienes contabilizados como inmovilizado en curso, que desde el año 92, inclusive, deberían estar registrados como inmovilizado inventariable.	2.972.845
Cuotas de amortización del año 93, correspondientes a bienes contabilizados como inmovilizado en curso, que desde el año 93, inclusive, deberían de estar registrados como inmovilizado inventariable.	1.701.062
TOTAL	4.673.907

No obstante, se ha comprobado que la clasificación que se ha hecho de estos bienes y, consecuentemente, los coeficientes de amortización aplicados, no son correctos, por lo que la dotación extraordinaria realizada no es exacta, si bien no podemos precisar su cuantía por la limitación comentada en el epígrafe 1 de esta Sección.

Obligaciones anuladas:

El importe de las obligaciones anuladas durante el ejercicio 1994 ascendió, según la cuenta de liquidación de presupuestos presentada por el Organismo, a 351.972 miles de pesetas. Si de este importe deducimos la cifra correspondiente a la anulación de obligaciones del Capítulo VI (2.311 miles de pesetas), se obtiene la cifra que figura en la cuenta de resultados como «Modificación de obligaciones de ejercicios cerrados»: 349.661 miles de pesetas.

A continuación se inserta un cuadro donde se clasifican estas anulaciones por capítulos, así como en función de las causas que las originan:

(miles de pesetas)

CAPÍTULO	Errores contables	Prescripción	Otras causas	Contraído excesivo	TOTAL
I	-	-	-	82	82
II	437	-	128	-	565
IV	137	56.908	125.527	113.743	296.315
VI	432	-	240	1.639	2.311
VII	-	50.503	2.195	-	52.698
TOTAL	1006	107.411	128.090	115.382	351.971
%	-	31	36	33	100

Mención especial merecen las anulaciones ocasionadas por incumplimiento de la obligación de estar al corriente de obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, incluidas por importe de 25.407 miles de pesetas en la columna correspondiente a «Otras causas». Estas anulaciones se producen por realizarse la fase de reconocimiento de la obligación presupuestaria antes de que se acredite el cumplimiento de la citada obligación por los beneficiarios, según lo establecido por el artículo 81 TRLGP

En las líneas de subvención en que tal acreditación debe hacerse al solicitar la ayuda no se plantean estos problemas, pero en aquellas otras en que debe realizarse antes del pago de la subvención ocurre que la obligación previamente reconocida puede ser anulada si al efectuarse el pago no queda acreditado este extremo. Por otra parte, varias de las líneas de ayudas se conceden en régimen de concurrencia competitiva, por lo que la anulación de una obligación reconocida por este motivo incidiría en el ámbito de los derechos de un administrado al que se le hubiere denegado la misma.

Por ello se considera aconsejable extender, siempre que sea posible, el procedimiento de exigir la acreditación de estar al corriente de obligaciones tributarias y con la Seguridad Social en el momento de solicitud de la ayuda.

12. Relaciones entre el Instituto Nacional de Empleo y la Tesorería General de la Seguridad Social

La Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo, asignó al INEM la gestión de las funciones y servicios derivados de las prestaciones de desempleo, así como el reconocimiento del derecho a las mismas. Mediante el RD 1325/1981, de 19 de junio, de transferencia de las funciones y servicios derivados de las prestaciones de desempleo, el INEM asumió dichas competencias. Sin embargo, el artículo 8 del citado RD 1325/1981 establecía que el pago de las prestaciones de desempleo y la recaudación de las cuotas por desempleo continuaría realizándose a través de los circuitos financieros de la TGSS, correspondiendo al INEM la autorización del gasto y la ordenación del pago. En consecuencia, se precisaba que el INEM y la TGSS mantuvieran «... cuentas de relación contable, comprensivas de todas sus operaciones recíprocas derivadas de la gestión de las prestaciones por desempleo, que se conciliarán mensualmente». Esta situación se ha mantenido tras la promulgación del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

La utilización que de los circuitos financieros de la TGSS hace el Instituto afecta a los siguientes conceptos:

A) Desde el punto de vista de los pagos:

- Prestaciones económicas por desempleo	Contributiva	Pago directo
		Pago delegado
	No contributiva	Pago directo

— Cuotas de beneficiarios de prestaciones contributivas por desempleo.

— Bonificaciones en las cuotas empresariales (fomento del empleo).

— Otros cargos (v.gr.: rectificaciones).

B) Desde el punto de vista de los cobros:

— Cuotas de desempleo.

— Cuotas de formación profesional.

— Reintegro de prestaciones indebidamente pagadas.

— Ingresos por responsabilidad empresarial.

— Otros abonos (v.gr.: rectificaciones)

Mensualmente el INEM transfiere a la TGSS con cargo a la transferencias del Estado recibidas para el desempleo, el déficit teórico resultante entre los ingresos y los gastos presupuestados.

Para realizar el comentario correspondiente al análisis de estas partidas distinguiremos, de una parte, los aspectos financieros, y de otra, el procedimiento de conciliación entre las dos entidades.

12.1. Aspectos financieros de las relaciones INEM-TGSS

A continuación se exponen los asuntos más significativos que se han detectado en el análisis realizado:

• Se registran los gastos e ingresos devengados en el período diciembre de 1993 a noviembre de 1994, no registrando diciembre de 1994 hasta el ejercicio 1995, por lo que procede, de acuerdo con el principio de devengo, excluir del resultado del ejercicio los gastos correspondientes a diciembre de 1993, incluyendo los correspondientes a diciembre de 1994.

La correcta periodificación de estas partidas tendría la siguiente repercusión sobre el resultado del ejercicio:

(miles de pesetas)			
CONCEPTO	DICIEMBRE 93	DICIEMBRE 94	DIFERENCIA
Prestaciones	132.045.474	108.259.507	23.785.967
Cuotas SS	45.285.639	36.138.760	9.146.879
TOTAL	177.331.113	144.398.267	32.932.846

• Una vez concluido el ejercicio 1994, el INEM no realiza el certificado definitivo de prestaciones (período diciembre 93-noviembre 94) hasta el 30 de noviembre de 1995 (los datos necesarios para la confección de este certificado son facilitados en buena parte por la TGSS en junio de 1995). Estos datos no son registrados, por tanto, en los estados anuales a 31 de diciembre de 1994, por lo que procede su inclusión en ellos (esta deficiencia se ponía de manifiesto en el informe sobre las relaciones INEM-TGSS, emitido anteriormente por este Tribunal).

El efecto de la inclusión del certificado definitivo del ejercicio 1994, así como los correspondientes a los ejercicios 1992 y 1993, sería el siguiente:

(miles de pesetas)

CONCEPTO	1992	1993	1994	DIFERENCIA
GASTOS:				
Prestaciones desempleo	(6.548.015)	(5.387.081)	5.906.771	(6.028.325)
Cuotas SS	365.768	835.582	1.395.317	2.596.667
Bonificaciones	(4.639.591)	456.567	1.327.430	(2.855.594)
Total	< 10.821.838 >	< 4.094.932 >	8.629.518	< 6.287.252 >
INGRESOS:				
Cuotas desempleo	(1.036.931)	(11.786.410)	3.286.102	(9.537.239)
Cuotas Form. Prof.	4.130.284	(1.006.024)	(4.082.256)	(957.996)
Total	3.093.353	< 12.792.434 >	< 796.154 >	< 10.495.235 >

No obstante, el certificado correspondiente a 1994 aún no ha sido ratificado por la TGSS. Esta circunstancia supone una incertidumbre, pues no podemos precisar el efecto de los ajustes que serían necesarios de conocerse el desenlace de esta cuestión, si bien las variaciones que puede presentar (ver «Conciliación en SS. CC.» en apartado 12.2) no deben ser de cuantía significativa (esta deficiencia se ponía de manifiesto en el informe sobre las relaciones INEM-TGSS emitido anteriormente por este Tribunal).

• Asimismo, cabe señalar que el Organismo no contabiliza los gastos financieros de las pólizas de crédito concertadas por la TGSS para la financiación de las prestaciones de desempleo no cubiertas con las transferencias procedentes del INEM (esta deficiencia se ponía de manifiesto en el informe sobre las relaciones INEM-TGSS y en el Informe Anual sobre la Gestión del Sector Público Estatal del ejercicio 1993 emitidos por este Tribunal). Estos intereses son asumidos por el Instituto «de facto», ya que no consta la existencia de documento donde se indique el alcance de esta obligación. Por otra parte, durante el ejercicio 1995 se realizaron modificaciones presupuestarias para realizar los pagos correspondientes. En el siguiente cuadro se contiene el detalle de la evolución de esta deuda en los diferentes ejercicios:

(miles de pesetas)

EJERCICIO	IMPORTE	IMP. ACUMULADO
1991	22.380.863	22.380.863
1992	27.362.327	49.743.190
1993	30.455.320	80.198.510
1994	28.747.135	108.945.645

En relación a este tema, hay que añadir que el Instituto acepta esta repercusión sin tener documentación que soporte la misma y sin poder determinar si la repercusión que asume obedece exclusivamente a operaciones imputables al Instituto. En este sentido se ha efectuado un cálculo aproximativo sobre la repercusión de intereses efectuada por la TGSS teniendo en cuenta los ingresos por cuotas, las transferencias que le efectúa el Instituto, los intereses capitalizados y los pagos por prestaciones efectuados por la TGSS. El resultado de este cálculo supone una menor carga financiera para el ejercicio 1994 que la repercutida al Instituto por importe de 5.809.116 miles de pesetas, lo que podría suponer que se está repercutiendo al INEM un exceso de gastos financieros que podrían no corresponderle.

En consecuencia, resulta necesario que se documente la asunción por el Instituto del pago de esta deuda, para

que de esta forma tenga un mayor conocimiento de los gastos que le son repercutidos y mejores el control de su situación financiera.

• Asimismo, en relación a los ingresos del Organismo, interesa señalar que los ingresos por cuotas de formación y desempleo de diciembre de 1993 y 1994, se cobran en enero de 1994 y 1995, respectivamente, y es en estos meses cuando se registran (por importes de 165.572.501 y 115.336.410 miles de pesetas). Esta forma de registro que en principio es contraria a los principios de devengo y de correlación de ingresos y gastos (los cobros que se registran como ingresos en enero son para las entidades pagadoras gasto en el mes de diciembre), resulta avalada, dentro del sector público, por los principios contables aplicables al mismo, que consagran la aplicación del criterio de caja para todos aquellos ingresos derivados de autoliquidaciones de los administrados (ingresos de contraído por recaudado o contraído simultáneo). Por esta razón no se propone ningún ajuste por los mencionados ingresos⁶⁰.

• Sin perjuicio de lo anterior, los descuentos que se contienen en los documentos de liquidación de cotizaciones a la Seguridad Social (pago delegado y bonificaciones), han sido considerados por este Tribunal como mayor gasto del período al que corresponden (diciembre de 1993 y 1994). La repercusión económico-financiera de este hecho es la siguiente:

CONCEPTO	DICIEMBRE 93	DICIEMBRE 94	DIFERENCIA
GASTOS 1994:			
Pago delegado de prestaciones	(419.958)	139.455	(280.503)
Bonificaciones	(3.716.594)	3.272.640	(443.954)
TOTAL	(4.136.459)	3.412.095	(724.457)

• El Organismo registra indebidamente como partidas pendientes de aplicación las insuficiencias presupuestarias que se producen como consecuencia del pago de prestaciones (esta deficiencia se ponía de manifiesto en el informe sobre las relaciones INEM-TGSS emitido anteriormente por este Tribunal). Un estudio más detallado de este tema, así como de sus repercusiones financieras se contiene en el apartado 3.2 de esta Sección.

• Existen devoluciones de prestaciones no registradas por el Instituto por importe de 55.801 miles de pesetas correspondientes al ejercicio 1994. Estos importes aparecen registrados por la TGSS en junio de 1994. En consecuencia se propone minorar por el citado importe el gasto del ejercicio 1994 y el saldo de la cuenta de enlace con la TGSS (esta deficiencia se ponía de manifiesto en el informe sobre las relaciones INEM-TGSS emitido anteriormente por este Tribunal).

• Por otra parte, se han detectado partidas por importe 112.345 miles de pesetas correspondientes ejercicios anteriores a 1994, que el Instituto imputó erróneamente al resultado de dicho ejercicio, por lo que procedería regularizar estas partidas con cargo a resultados de ejercicios anteriores (esta deficiencia se ponía de manifiesto en el informe sobre las relaciones INEM-TGSS emitido anteriormente por este Tribunal).

⁶⁰ Alegación contestada en nota a pie número 16.

- En 1994 se registra como mayor gasto de prestaciones del ejercicio un importe de 3.438.290 miles de pesetas que corresponde a la regularización de un ingreso ficticio registrado por error en la DP de Zamora en el ejercicio 1993. Se propone incrementar el resultado del ejercicio 1994 con cargo a resultados de ejercicios anteriores.

- Durante el ejercicio 1994 el Instituto registra como mayor gasto un importe de 128.785 miles de pesetas, que corresponde a cotizaciones a la SS correspondientes a ejercicios anteriores a 1994, por lo que procede regularizar dicha situación con cargo a resultados de ejercicios anteriores (esta deficiencia se ponía de manifiesto en el informe sobre las relaciones INEM-TGSS emitido anteriormente por este Tribunal).

- Las cuotas de los beneficiarios de prestaciones por desempleo no se han contabilizado mensualmente, sino que se hacen tres asientos por todo el período:

- El 1-2-94, por la nómina de prestaciones de diciembre de 1993.

- El 5-12-94, por el período enero-septiembre de 1994.

- El 8-12-94, por el período octubre-noviembre de 1994.

- Sin perjuicio de lo anterior, las DD. PP. presentan los correspondientes documentos de cotización mensualmente a las DD. PP. de la TGSS (esta presentación se hace con retraso), y ésta hace un cargo mensual en formalización. No obstante, este procedimiento no permite un adecuado control y seguimiento de estos gastos y de las disponibilidades presupuestarias para su financiación, por lo que debe realizarse su registro contable con una periodicidad mensual (esta deficiencia se ponía de manifiesto en el informe sobre las relaciones INEM-TGSS emitido anteriormente por este Tribunal).

- Por otra parte, se plantea un problema en relación con la incapacidad laboral transitoria, actualmente incapacidad temporal (IT): el Instituto viene retribuyendo a los trabajadores que están en esta situación de acuerdo con la retribución por desempleo que tienen reconocida. Sólo si expresamente lo solicita el trabajador se le retribuye de acuerdo con la normativa aplicable a la IT. El problema se plantea porque generalmente la prestación por IT es superior (no tiene topes máximos y los porcentajes son más altos) y el artículo 222.2 del RD Legislativo 1/94, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, establece que se satisfará la retribución más favorable para el trabajador, estando por tanto el Instituto incumpliendo la normativa aplicable.

- Por otra parte, se han detectado diversas deficiencias relacionadas con el área de ingresos por las cotizaciones de desempleo y la cuota de formación que se exponen a continuación:

- Existen diferencias entre lo registrado por la TGSS y por el INEM en el concepto cotización por desempleo.

EJERCICIO	S/ TGSS		S/ INEM	
	Cert. Provisional	Cert. Definitivo	Cta. Liquidación Cert. Provisional	Cert. Definitivo
1994	1.181.892.000	1.184.852.142	1.181.892.000	1.185.178.102

La explicación de estas diferencias radica en que el INEM realizó el cierre del ejercicio 1994 sobre la base del certificado provisional expedido por la Subdirección General de Prestaciones del Instituto. A su vez, ésta lo elabora según los datos que previamente le comunica la TGSS. Por este motivo, no se producen diferencias en el registro de la cotización por desempleo entre ambos organismos. No obstante, el importe correspondiente a la cotización por desempleo tiene dos componentes: la recaudación bruta de cuotas y los descuentos por bonificaciones de cuotas y por prestaciones del pago delegado. En estos dos últimos conceptos se registran diferencias, debidas, según el Instituto, a errores de mecanización por parte de la TGSS (esta deficiencia se ponía de manifiesto en el informe sobre las relaciones INEM-TGSS emitido anteriormente por este Tribunal).

— Ingresos por cotizaciones de desempleo y cuota de formación profesional. Además de todo lo comentado con anterioridad en materia de ingresos, en estos conceptos se produce una deficiencia adicional: los gastos de cobranza establecidos con la TGSS, por importe de 3.832.102 miles de pesetas, no se registran ni como ingreso ni como gasto del ejercicio, por lo que procede incrementar estas cifras en el mencionado importe (esta modificación se encuentra incorporada al ajuste global que se hace a los ingresos como consecuencia de la consideración del certificado definitivo de prestaciones).

- Bonificaciones de cuotas y prestaciones de pago delegado. Estos conceptos se analizarán de forma conjunta dada la interrelación existente en la problemática que plantean.

El pago delegado de prestaciones supone que el pago de la prestación por desempleo del trabajador es anticipado por el empleador, que deduce a su vez dicho pago en la liquidación de las cotizaciones a la Seguridad Social. Esta situación se produce en casos de desempleo parcial (v.gr.: regulaciones de empleo) y requiere la previa autorización de las DD. PP. del INEM.

Las bonificaciones de cuotas dan lugar a descuentos en las liquidaciones mensuales de cotizaciones a la Seguridad Social efectuadas por los empresarios, en aplicación de las medidas establecidas para fomento de empleo.

Estos procedimientos plantean, sin embargo, problemas de control motivados en su mayor parte por la falta de coordinación existente entre el INEM que es el organismo que los autoriza y el que percibe los pagos (y descuentos) efectuados por los empresarios: la TGSS. Así, no coinciden los importes mensuales globales autorizados como bonificaciones y pago delegado por el INEM con los descuentos practicados por los empleadores en sus liquidaciones de cotizaciones mensuales a la Seguridad Social. Esta discordancia se ha confirmado en las tres DD. PP. visitadas: Madrid, Sevilla y Vizcaya (esta deficiencia se ponía de manifiesto en el informe sobre las relaciones INEMTGSS emitido anteriormente por este Tribunal). Las razones son varias:

- Si bien el INEM posee sus propios datos sobre el volumen de descuentos autorizados, no los tiene en cuenta a la hora de registrar los ingresos por cotizaciones, ya

que acepta el dato ofrecido por la TGSS, que a su vez procede de la mecanización de los datos declarados en los documentos de cotización a la Seguridad Social. Esta falta de contraste, que impide un mínimo control de estos descuentos, puede ser la causa de que, en alguna de las DD. PP. visitadas, se observen retrasos en la mecanización de los datos referentes a bonificaciones y prestaciones de pago delegado, lo cual desactualiza a su vez una de las bases de datos que deberían ser contrastadas: la que corresponde al INEM.

— Por lo que respecta a la TGSS, se han observado deficiencias en los datos que utiliza sobre descuentos de cotizaciones, ya que no existe una adecuada diferenciación entre bonificaciones y prestaciones de pago delegado en los datos que sobre este extremo facilita al INEM.

Por otra parte, en la situación actual, una deducción efectuada por el sujeto pasivo sin autorización, sólo podría ser detectada a través de los procedimientos habituales de inspección, ya que no consta que la TGSS realice consulta alguna al Instituto sobre las autorizaciones concedidas.

En consecuencia, si se desea mantener el procedimiento actual, en materia de deducciones se considera necesaria la aplicación de un procedimiento de control basado en cruces informáticos entre las bases de datos existentes en el INEM y en la TGSS, para lo cual sería preciso que esta última realizase un registro más correcto de los datos referentes a bonificaciones y prestaciones de pago delegado. Asimismo, debería practicarse al cierre del ejercicio una conciliación real de estos descuentos entre ambos organismos, conciliación que no se produce en la actualidad como se indica anteriormente.

Otra forma de hacer frente a este problema consistiría, de una parte, en la supresión del pago delegado de prestaciones que sería realizado directamente por el INEM; y de otra, en la sustitución de las bonificaciones a las cotizaciones sociales por subvenciones directas al empleador. No obstante, la aplicación de cualquiera de estas soluciones debería conllevar un cálculo sobre los costes de todo tipo que se derivarían de la implantación de estos modelos y su comparación con los costes ocasionados en la actualidad por los niveles de fraude existentes.

• Responsabilidad empresarial por demora o defecto en las cotizaciones a la Seguridad Social. El artículo 31 del RD 625/85, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 31/84, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo, establece de forma clara la responsabilidad empresarial del pago de la prestación por desempleo cuando los trabajadores no estuviesen en alta en la Seguridad Social al sobrevenir la situación protegida. En cambio, en cuanto a los efectos del descubierto absoluto o diferencias de cotización, se remite a lo establecido con carácter general, en materia de responsabilidad empresarial, respecto de las prestaciones de la Seguridad Social. Esta remisión podría entenderse a las normas de la antigua Ley de Seguridad Social de 1966, que continúan vigentes con carácter reglamentario, sin embargo, parece más apropiado dadas las repercusiones del tema la promulgación de una nueva normativa que llene esta laguna.

Ante esta situación, el Instituto ha intentado cubrir el vacío legal elaborando un borrador de normas de carácter

interno donde se regulaba la responsabilidad empresarial por demora o defecto en las cotizaciones a la Seguridad Social. Estas normas, sin embargo, planteaban diversos problemas no llegándose a promulgar. Entre estos problemas cabe destacar:

- Rango legal insuficiente para regular esta materia.
- Posible conflicto con las normas reguladoras de la prescripción de derechos económicos de la Seguridad Social.

En la actualidad la falta de normativa al respecto y la diversidad de Organismos involucrados (Juzgados de lo Social, Inspección de Trabajo y Seguridad Social, TGSS e INEM) hacen de la responsabilidad empresarial un concepto inoperante. Como prueba de ello, sólo 11 provincias han realizado 227 reclamaciones en 1994, las cuales han dado lugar a 16 devoluciones (destaca Vizcaya con 12). En el siguiente cuadro se aprecia un detalle de lo obtenido por este concepto en los últimos ejercicios, según los datos facilitados por el Instituto:

(miles de pesetas)

EJERCICIO	IMPORTE
1992	3.431
1993	5.530
1994	6.309 ⁶¹

En cualquier caso, entre las actuaciones que constituyen el objeto del Organismo se encuentra la exigencia de responsabilidad empresarial, por lo que deberían adoptarse por las entidades involucradas (especialmente INEM y TGSS) las medidas necesarias, normativas o de otro tipo, para acabar con la inacción actual y comenzar a exigir de forma decidida esta responsabilidad, lo que podría considerarse como una medida complementaria tendente a desincentivar el incumplimiento de obligaciones para con la Seguridad Social (esta deficiencia se ponía de manifiesto en el informe sobre las relaciones INEM-TGSS emitido anteriormente por este Tribunal).

12.2. Procedimiento de conciliación entre la TGSS y el INEM

La Disposición Adicional cuarta del Real Decreto 625/1985, en su punto 4, establece la necesidad de conciliar mensualmente las cuentas de relación entre ambos organismos. Asimismo, con fecha 28 de junio de 1984, se firmó una Instrucción conjunta de las Direcciones Generales del INEM y de la TGSS con el objetivo de regular los procedimientos a seguir y los contrastes a efectuar por ambos Organismos.

La TGSS y el INEM utilizan para efectuar estas conciliaciones los documentos de relación entre ellos:

⁶¹ Texto corregido de acuerdo con la alegación realizada por el Instituto. No obstante, conviene puntualizar que la cifra que figuraba originariamente fue, asimismo, facilitada por el Organismo.

- Documentos que aporta el INEM, a través de sus DD. PP.

- * Resumen de nómina de prestaciones pagada: documento n.º 1.

- * Resumen de liquidación de cuotas a la Seguridad Social por los beneficiarios de prestaciones de desempleo: documento n.º 2.

- Documentos que aporta la TGSS, a través de sus DD. PP.

- * Extracto de cuenta corriente con el INEM: documento n.º 3.

Tal y como se ha comentado con antelación, la Instrucción conjunta establece la necesidad de efectuar una doble conciliación entre el INEM y la TGSS: a nivel provincial y a nivel de los SS. CC., ambas con una periodicidad mensual. Ninguna de las dos, tal como se ha reseñado, se producen en los términos previstos (esta deficiencia se ponía de manifiesto en el informe sobre las relaciones INEM-TGSS emitido anteriormente por este Tribunal).

Conciliación entre las DD. PP. de la TGSS y del INEM:

Según establece la norma, se debe llevar a cabo una conciliación contable mensual de los diferentes epígrafes que configuran los ingresos y gastos por desempleo, dentro del mes siguiente a aquél con el que se identifica el «extracto de cuenta corriente con el INEM» (inexcusablemente antes del día 5 del segundo mes).

La operativa seguida por las DD. PP. consiste en que ambas instituciones validan los documentos n.ºs 1, 2 y 3 correspondientes al mes (por el Director Provincial del INEM, el Director Provincial de la TGSS y el Interventor de la Tesorería Territorial) y los remiten posteriormente a los SS. CC. (para una nueva conciliación entre ellos). Para verificar este proceso se seleccionaron cinco DD. PP.: Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla y Málaga. Las conclusiones que se han extraído han sido las siguientes:

- No se han respetado los plazos marcados por la norma para la realización de las conciliaciones, que tampoco se han documentado (esta deficiencia se ponía de manifiesto en el informe sobre las relaciones INEM-TGSS emitido anteriormente por este Tribunal.) En el siguiente cuadro se puede apreciar la entidad de estos retrasos:

(en días)

DDPP	Documento n.º 1		Documento n.º 2		Documento n.º 3	
	Meses con retraso > 30 días	Retraso medio	Meses con retraso > 30 días	Retraso medio	Meses con retraso > 30 días	Retraso medio
Madrid	12	274	9	74	12	81
Barcelona	12	308	12	54	12	229
Valencia	12	83	4	36	9	84
Sevilla	12	154	6	47	5	97
Málaga	12	137	11	40	2	34

El retraso con que se presenta el n.º 1 carece de justificación alguna ya que los datos que contiene (nómina del mes) se conocen generalmente a fin del mes siguiente,

pues la información bancaria sobre impagados obra en poder del INEM normalmente en ese plazo.

En el caso de los documentos n.º 3 remitidos por las DD. PP. de la TGSS, además de los retrasos observados, se plantea el problema de que la información que sobre impagados se contiene en ellos se refiere a períodos diferentes al del mes al que corresponde el documento n.º 3 correspondiente (los impagados de un mes se van incorporando a los sucesivos documentos n.º 3 en un goteo de datos que hace imposible su conciliación mensual). A este respecto, no se entiende cómo la misma información sobre impagados es conocida por el INEM en el plazo de un mes, mientras que la TGSS la conoce con varios meses de retraso, siendo así que el origen de los datos en los dos casos es el mismo: las entidades financieras que colaboran en el pago de las prestaciones de desempleo (esta deficiencia se ponía de manifiesto en el informe sobre las relaciones INEM-TGSS emitido anteriormente por este Tribunal).

Sin perjuicio de lo anterior, se ha comprobado la correspondencia de los datos anuales de los documentos n.º 1 y de los n.º 3 en las provincias de Madrid, Barcelona, Sevilla y Bilbao.

- Como se indica anteriormente, no todos los conceptos que figuran en los documentos n.º 3 son susceptibles de conciliación ya que el INEM, por desconocimiento o por imposibilidad de contraste con las cifras que le presenta la TGSS, asume como propios algunos de los que ésta le facilita. Sólo los importes de las prestaciones por desempleo (salvo las prestaciones de pago delegado) y las cotizaciones a la Seguridad Social de beneficiarios de prestaciones por desempleo son susceptibles de contraste y por ende de conciliación (con las dificultades expresadas en el apartado anterior). El resto de los conceptos son asumidos por el INEM y, consecuentemente, no dan lugar a discrepancias.

- Se han observado documentos mensuales que, aun contando con el visto bueno de las partes, presentaban inexactitudes en su contenido, que fueron corregidas en documentos posteriores (esta deficiencia se ponía de manifiesto en el informe sobre las relaciones INEM-TGSS emitido anteriormente por este Tribunal).

- Se observan retrasos significativos en la incorporación de los datos de recaudación de cuotas de desempleo y de formación, liquidación de cuotas a la Seguridad Social, etcétera, por parte de la TGSS a sus documentos n.º 3, lo que dificulta la homogeneidad de los datos que deben figurar en los documentos de conciliación entre ambos organismos.

- Asimismo, en las DD. PP. se producen retrasos en la presentación de los documentos de cotización por parte de las DD. PP. del INEM en las de la TGSS (esta deficiencia se ponía de manifiesto en el informe sobre las relaciones INEM-TGSS emitido anteriormente por este Tribunal).

En el siguiente cuadro se pueden observar estos retrasos en las DD. PP. analizadas:

DDPP	Retrasos (en días) sobre plazo legalmente establecido (1 mes)		
	ABRIL	MAYO	JUNIO
Madrid	10	111	80
Barcelona	30	29	31
Valencia	-	1	11
Sevilla	-	29	31
Málaga	10	1	24

Como puede observarse, tres de las cinco DD. PP. seleccionadas han presentado los documentos de cotización fuera de plazo en los tres meses revisados (60%), y el resto ha incurrido en retrasos en dos de los tres meses seleccionados (40%), no habiendo presentado en plazo ninguna de ellas las liquidaciones correspondientes a los meses analizados.

La TGSS, caja pagadora del INEM, no ha repercutido recargos ni sanciones de ningún tipo, si bien cuando el saldo de la TGSS es favorable al INEM, ésta no liquida interés alguno. No obstante, este procedimiento debería estar amparado por algún tipo de convenio o acuerdo, ya que en aplicación de la normativa vigente el Instituto debería ser considerado como cualquier otro sujeto obligado al pago de cotizaciones.

Conciliación en SS. CC.:

Tanto la Disposición Adicional cuarta del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, como la Instrucción conjunta que los centros directivos del INEM y de la TGSS firmaron el 28 de junio de 1984, establece la necesidad de realizar una conciliación mensual de la cuenta de relación entre ambas. No obstante, esto nunca se ha producido ya que la TGSS no ha remitido en ningún caso el extracto de cuenta corriente mensual (se remitirá en un plazo no superior a 45 días desde la conclusión del mes) que establece la normativa (esta deficiencia se ponía de manifiesto en el informe sobre las relaciones INEM-TGSS emitido anteriormente por este Tribunal).

Para los ejercicios 1993 y 1994, la TGSS sólo ha remitido al INEM los documentos n.º 3 comprensivos de

las operaciones efectuadas por cuenta del Instituto correspondientes al ejercicio completo:

EJERCICIO	FECHA ENVÍO DOC. N.º 3
1993	22.08.94
1994	11.07.95

Esta operativa obliga al INEM al cierre de sus ejercicios económicos con datos incompletos, ya que son muy significativos los conceptos que el Instituto sólo conoce cuando la TGSS se los facilita (ingresos de cuotas, bonificaciones, pago delegado, reintegros, etcétera).

Los SS. CC. del INEM, conforme reciben de sus DD. PP. los documentos n.º 1, n.º 2 y n.º 3 los van procesando y al recibir el documento n.º 3 resumen del año de la TGSS cruzan la información. En este primer cruce se detectan diferencias entre los datos recogidos en el documento n.º 3 resumen anual y en los documentos n.º 3 mensuales provinciales. Con estos datos la Subdirección de Prestaciones del INEM elabora el certificado definitivo del ejercicio.

No obstante, hay que destacar el retraso con que se elaboran estos certificados definitivos; así, el correspondiente a 1994 se firmó el 30 de noviembre de 1995 y está pendiente de contabilización a la fecha de realización de los trabajos de fiscalización, ya que la Intervención Delegada en el INEM no lo ha fiscalizado al no haberse formalizado la conciliación de la cuenta de relación con la TGSS. Estas diferencias se detallan en el siguiente cuadro:

(miles de pesetas)

Ejercicio 1994.	Datos s/ TGSS		Datos s/ INEM		DIFERENCIA	
	Certificado Provisional (1)	Certificado Definitivo (2)	Certificado Provisional (3)	Certificado Definitivo (4)	(3) - (1)	(4) - (2)
Pago directo	N/A	1.420.104.324	1.415.434.709	1.422.007.714	N/A	1.903.390
Pago delegado	1.821.000	6.737.881	1.821.000	463.074	-	-6.274.807
Cuotas SS	N/A	487.015.222	495.249.994	496.858.132	N/A	9.842.910
Bonificaciones	45.637.000	46.733.952	45.637.000	46.964.430	-	230.478
TOTAL	47.458.000	1.960.591.379	1.958.142.703	1.966.293.350	-	5.701.971

Esta circunstancia constituye una incertidumbre de la que se desconoce el efecto que podría tener en los estados financieros de la entidad.

En cualquier caso estas demoras son habituales. Así, el certificado definitivo del ejercicio 1993 fue ratificado por los representantes del Instituto y de la TGSS el 21 de julio de 1995. Con la firma de este documento termina aparentemente el proceso de conciliación entre ambos organismos. No obstante, un análisis del último documento firmado pone de manifiesto la existencia de partidas que siguen sin ser conciliadas y que se arrastran de un ejercicio a otro. Así:

— Existe una diferencia pendiente de aclarar, que se arrastra del período 1983-1987, de 2.554.642 miles de pesetas.

— Existe otra partida no aclarada en la conciliación por importe de 400.182 miles de pesetas, denominado «Complemento familiar del REASS provincia de Badajoz», que, en opinión de este Tribunal, se debe a un pago realizado por el Instituto por cuenta de la Seguridad Social cuya deducción fue rechazada por la TGSS. Ante la reclamación del Instituto (DP de Badajoz), la TGSS realizó el ingreso y el INEM lo registró como «Otros ingresos», cuando debió cancelar la cuenta deudora con la

TGSS. La regularización de esta situación supondría un menor resultado de ejercicios anteriores con abono a cuentas acreedoras.

— Existe una partida de 3.021 miles de pesetas «Complemento familiar del REASS pagado por el INEM no justificado a la TGSS», que el INEM habrá de regularizar ya que la documentación que habría de presentar a la TGSS se ha extraviado.

La existencia de partidas no aclaradas priva a estos documentos del carácter de auténticas conciliaciones, por lo que ambos organismos deben proceder a la aclaración de estas diferencias de forma que queden eliminadas de ulteriores conciliaciones (esta deficiencia ya se ponía de manifiesto en el informe sobre las relaciones INEM-TGSS emitido anteriormente por este Tribunal).

No es posible precisar el efecto que sobre los estados financieros de la entidad podría tener la aclaración de estas diferencias.

Por último, conviene volver a recordar que de los datos anteriores el INEM sólo controla la información relativa a prestaciones por desempleo (salvo pago deducido) y cuotas de beneficiarios de prestaciones contributivas por desempleo. Sobre el resto de los datos contemplados en los cuadros anteriores (pago delegado de prestaciones, bonificaciones en las cuotas empresariales, ingresos de cuotas por desempleo y por formación profesional, reintegros de prestaciones, responsabilidad empresarial, etcétera), el Organismo asume los importes facilitados por la TGSS sin hacer análisis ni comprobación alguna.

Esta situación de falta de control de componentes tan significativos en los estados financieros de la entidad, dificulta notablemente una gestión económico-financiera rigurosa por parte del Instituto. Nada impide que una posible insuficiencia presupuestaria de la TGSS pudiera ser financiada mediante su repercusión al INEM, bien a través de la carga financiera de las pólizas de crédito, bien mediante una transferencia de menor importe en los ingresos que para el Instituto recauda la TGSS⁶².

En consecuencia, el Instituto y la TGSS deben arbitrar mecanismos para que exista un mayor control por

parte del Instituto de aquellas partidas que inciden directamente en sus datos financieros, abandonando la situación actual que presentan las conciliaciones de datos entre ambos organismos. Para ello deberían comenzar por hacer contrastes de aquellas bases de datos que ambas entidades poseen sobre antecedentes comunes: pago delegado y bonificaciones. Asimismo, el INEM debería hacer un seguimiento (que en la actualidad no realiza) de las reclamaciones en vía ejecutiva cuyo cobro se hace por las URESS (pagos indebidos de prestaciones, cotizaciones de desempleo, cuota de formación profesional y responsabilidad empresarial). Finalmente, sobre los demás datos (de los que el INEM no posee bases de datos propias) deberían arbitrase los mecanismos necesarios para permitir una mayor información para el Instituto, especialmente en lo que se refiere a la recaudación ordinaria y a la repercusión de los gastos financieros derivados del endeudamiento adquirido por la TGSS con cargo al Instituto, como se indica en apartados anteriores.

Esta limitación que tiene el Instituto es de aplicación, asimismo, a la información obtenida por este Tribunal, por cuanto los datos facilitados por la TGSS no han sido objeto de verificación al no ser esta entidad el objeto de esta fiscalización.

13. Relaciones INEM-Administración General del Estado

El INEM, como Organismo Autónomo administrativo adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, depende orgánica y funcionalmente de este Ministerio, que marca las directrices de su actividad y su financiación y, como todos los Organismos Autónomos, está sometido al régimen presupuestario y de control de la Administración.

Desde el punto de vista financiero, esta vinculación se materializa, entre otros aspectos, en la necesaria autorización para la realización de modificaciones presupuestarias, en el control de la ejecución presupuestaria, y en el flujo de transferencias, tanto corrientes como de capital, que se realiza entre ambos.

13.1. Análisis de las modificaciones presupuestarias

Como puede observarse en el cuadro siguiente, los créditos iniciales aumentaron en un 2% por las modificaciones presupuestarias realizadas en el ejercicio 1994.

⁶² Carece de rigor la afirmación de que existe un cambio de criterio de este Tribunal en cuanto a la financiación de las prestaciones de desempleo, pues tanto los hechos puestos de manifiesto en el informe de este Tribunal (ya elevado a las Cortes) sobre «Determinación y seguimiento de las operaciones recíprocas INEM-TGSS», como los que se señalan en el presente texto, que en ambos casos se mantienen íntegramente, se derivan de actuaciones de ambas entidades perfectamente compatibles, aunque su signo económico sea contrario.

(miles de pesetas)

CAP.	CRED.	MODIFICACIONES						CREDITOS
	INICIALES	TRANSF.	GENER.	INCOR.	SUPLEM.	BAJAS	TOTAL	FINALES
I	49.891.244		334.520			-100.881	233.639	50.124.883
II	12.001.127	5.307.680	275.577			-31.200	5.552.057	17.553.184
III	29.000						0	29.000
IV	2.237.383.330	-5.207.680	90.280	79.438	48.720.074		43.682.112	2.281.065.442
VI	5.977.764	-100.000				-6.195	-106.195	5.871.569
VIII	8.000						0	8.000
TOTAL	2.305.290.465	0	700.377	79.438	48.720.074	-138.276	49.361.613	2.354.652.078

El Capítulo IV absorbe el 88,5% de las modificaciones, fundamentalmente, por dos expedientes de suplemento de crédito, cuyo destino, en miles de pesetas, fue el siguiente:

- Prestaciones de desempleo: 27.867.982.
- Cuotas beneficiarios de prestaciones contributivas: 17.739.291.
- Cuotas por capitalización de prestaciones por desempleo: 2.940.000
- Cuotas beneficiarios del subsidio de desempleo: 172.801.

Estos suplementos de crédito han sido necesarios por la baja presupuestación inicial efectuada en estos conceptos, hecho que se ha producido, asimismo, en los ejercicios anteriores. La financiación de esta operación se ha realizado con cargo al presupuesto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por importe de 45.780.074 miles de pesetas, y con cargo al remanente de Tesorería del Instituto por importe de 2.940.000 miles de pesetas.

Las transferencias de crédito netas, tal y como figuran en el cuadro, han sido de 5.307.680 miles de pesetas y se concentraron, básicamente, en cinco expedientes en los que se pone de manifiesto la deficiente presupuestación inicial en el Capítulo IV y las insuficientes dotaciones iniciales en los conceptos de comunicaciones, arrendamientos, suministros, etcétera.

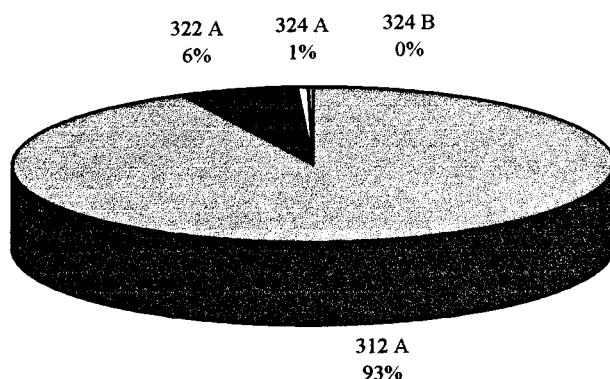
El volumen total de transferencias, añadiendo a las del cuadro las realizadas entre conceptos de un mismo capítulo, ha sido de 13.555.363 miles de pesetas, un 0,6% de los créditos iniciales, materializadas en 11 expedientes. Destacan, fundamentalmente, las realizadas desde el concepto de subvenciones a empresas privadas por contratación indefinida, al concepto correspondiente a Corporaciones Locales para la contratación de desempleados en obras de interés general o social, por importe de 7.224.000 miles de pesetas, debido a las insuficiencias de las dotaciones iniciales en estas últimas (ver al respecto apartado 8.3.2 de esta Sección).

Las generaciones de crédito se han producido por los ingresos derivados de las Iniciativas Comunitarias del Fondo Social Europeo, 1.064.266 miles de pesetas, si

bien, el Instituto ha registrado en la cuenta «Partidas pendientes de aplicación» 363.889 miles de pesetas, que generarán crédito en el ejercicio 1995. En este tipo de modificaciones hay que señalar, como se ha hecho en otros apartados del informe, que el ingreso se ha contabilizado incorrectamente, como transferencia de capital, siendo así que el gasto generado se ha aplicado en operaciones corrientes, lo que ha sido corregido en el ejercicio 1995.

Por lo que se refiere a las incorporaciones de crédito, como puede observarse en el cuadro anterior, han ascendido sólo a 79.438 miles de pesetas, realizándose en el programa 324B «Escuelas-Taller y Casas de Oficios». La escasa utilización de esta figura modificativa no implica la inexistencia de remanentes de crédito comprometidos a final de ejercicio, que a 31 de diciembre de 1993 eran de 10.138.119 miles de pesetas y a 31 de diciembre de 1994 de 11.629.244 miles de pesetas. El Instituto aplicó estos remanentes al presupuesto del siguiente ejercicio de acuerdo con el artículo 63.2.b) del TRLGP, de esta forma el INEM transfirió déficit de un ejercicio a otro, disminuyendo la capacidad de gasto en el ejercicio siguiente. La aplicación de este artículo debe realizarse de forma restrictiva, recomendándose la utilización de la figura de las «incorporaciones de crédito» prevista en el artículo 73 TRLGP.

El siguiente gráfico muestra el grado en que los diversos programas presupuestarios han sido afectados por las modificaciones realizadas en el presupuesto de gastos:



No se han realizado modificaciones en los programas presupuestarios 723B «Reconversión y reindustrialización» y 800X «Transferencias entre subsectores del Estado», y las transferencias netas han producido una disminución en el programa 324A «Formación profesional ocupacional por importe de 116.000 miles de pesetas, y unos incrementos en los programas 312A «Prestaciones de desempleo» y 322A «Promoción y gestión de empleo» por importes de 53.000 y 63.000 miles de pesetas, respectivamente.

13.2. Ejecución presupuestaria

Como consecuencia del Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de agosto de 1994 sobre el límite de reconocimiento de obligaciones, se limitaron las transferencias del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por importe de 7.845.000 miles de pesetas en los siguientes conceptos:

- Para fomento de empleo: 2.820.000.
- Para el cumplimiento de sus fines: 4.000.000.
- Para operaciones de capital: 1.025.000.

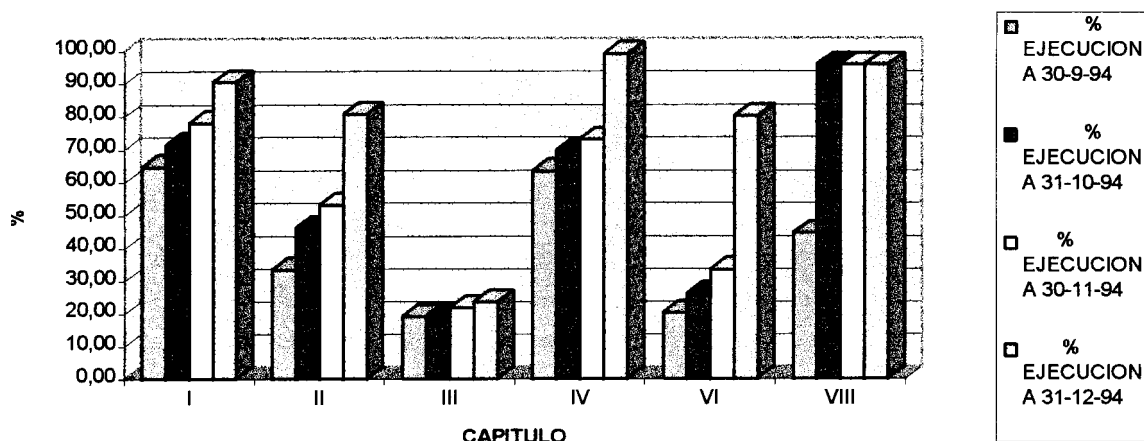
El Instituto aplicó tal limitación en los siguientes capítulos presupuestarios:

- Gastos de personal: 1.999.119.
- Gastos corrientes en bienes y servicios: 668.800.
- Transferencias corrientes: 4.152.081.
- Inversiones reales: 1.025.000.

Estas cifras incluyen una baja de 138.276 miles de pesetas, por transferencias de las competencias de formación profesional ocupacional a la Comunidad Autónoma de Canarias en gastos de personal, gastos corrientes en bienes y servicios y en inversiones reales.

No obstante las limitaciones presupuestarias comentadas, la ejecución en el último mes del ejercicio ha sido la más importante, como puede apreciarse en el siguiente gráfico:

GRADO DE EJECUCION ULTIMO CUATRIMESTRE 1.994



La explicación de este hecho podría venir de la propia dinámica de los procedimientos de contratación y de concesión de ayudas y del deseo del gestor de agotar el crédito. En cualquier caso, este incremento del grado de ejecución supone un riesgo de que la gestión del Instituto en estos capítulos presente un menor rigor en el cumplimiento de la normativa y en la consecución de sus objetivos.

13.3. Flujo de transferencias entre el INEM y la Administración del Estado

a) Transferencias recibidas de la Administración del Estado.

Como puede observarse en el cuadro siguiente, elaborado según la contabilidad rendida por el INEM a este Tribunal, las transferencias recibidas de la Administración del Estado ascienden a 958.179.370 miles de pesetas.

(miles de pesetas)

CONCEPTO	PREVISION INICIAL	DERECHOS RECONOCIDOS	INGRESOS LIQUIDOS	DERECHOS PENDIENTES
400.00 Para sus fines	50.798.816	46.666.735	46.666.735	
400.01 Desempleo	802.028.926	847.809.000	847.809.000	
400.02 Reconversión industrial	573.740	573.740	573.740	
400.03 Convenio fomento empleo	61.006.149	58.186.149	58.186.149	
Total artículo 40	914.407.631	953.235.624	953.235.624	
700.00 Gastos de capital	5.975.092	4.943.746	2.864.301	2.079.445
700.08 Cancelación anticipos FSE	891			
700.09 Cofinanciación FSE	1.782			
Total artículo 70	5.977.765	4.943.746	2.864.301	2.079.445
TOTAL ARTICULOS 40 y 70	920.385.396	958.179.370	956.099.925	2.079.445

No obstante, en estas cuentas no figura una transferencia realizada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el 15 de noviembre de 1994, por un importe de 891 miles de pesetas, en concepto de cancelación de anticipos INEM-FSE.

Por lo que se refiere a los derechos pendientes de cobro, hay que resaltar que en la contabilidad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social figuran como pendientes de pa-

go transferencias al INEM por 45.780 millones de pesetas, en cambio en la cuenta corriente del INEM en el Banco de España figura como ingresado el 28 de diciembre de 1994.

b) Transferencias enviadas a la Administración General del Estado.

El INEM recoge, incorrectamente, en el programa presupuestario 800X «Transferencias entre subsectores», las subvenciones otorgadas a órganos de la Administración General del Estado por contratación de desempleados en obras y servicios de interés general o social y por acciones de formación profesional ocupacional que, dada su naturaleza económica y finalidad deberían imputarse a los programas 322A «Fomento y gestión de empleo» y 324A «Formación profesional ocupacional», respectivamente.

Por otra parte, como consecuencia del cruce de información contable con la Administración General del Estado se han detectado las siguientes diferencias:

- El Instituto ha registrado indebidamente en el artículo 40 «Transferencias a la Administración General del Estado» transferencias que debieron imputarse a los artículos 43 «Transferencias corrientes a OO. AA. comerciales, industriales, financieros y análogos» y 45 «Transferencias corrientes a las CC. AA.», lo que ha originado una diferencia con los datos facilitados por la Administración General del Estado por cuanto ésta no tiene recogidas estas transferencias.

- La Administración General del Estado tiene registradas transferencias del INEM correspondientes al programa 324B «Escuelas-Taller y Casas de Oficios» por importe de 118.035 miles de pesetas, que el INEM ha imputado indebidamente al artículo 48 «Transferencias corrientes a familias e instituciones sin fines de lucro»⁶³.

- La Administración General del Estado tiene registradas como transferencias corrientes 13.863 miles de pesetas de ingresos efectuados por el INEM como consecuencia de la retención del 1% sobre el importe de las inversiones reales efectuadas en el ejercicio, de acuerdo con el RD 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español, mientras que el Instituto imputa estas transferencias de forma indebida al Capítulo VI de su presupuesto de gastos.

⁶³ Alegación contestada en nota a pie número 13.

14. Análisis del déficit y del endeudamiento del INEM

14.1. Análisis del déficit

El déficit del Instituto puede analizarse desde una doble vertiente: presupuestaria y financiera.

I. Pesde el punto de vista presupuestario, dos son las magnitudes que pueden ser estudiadas:

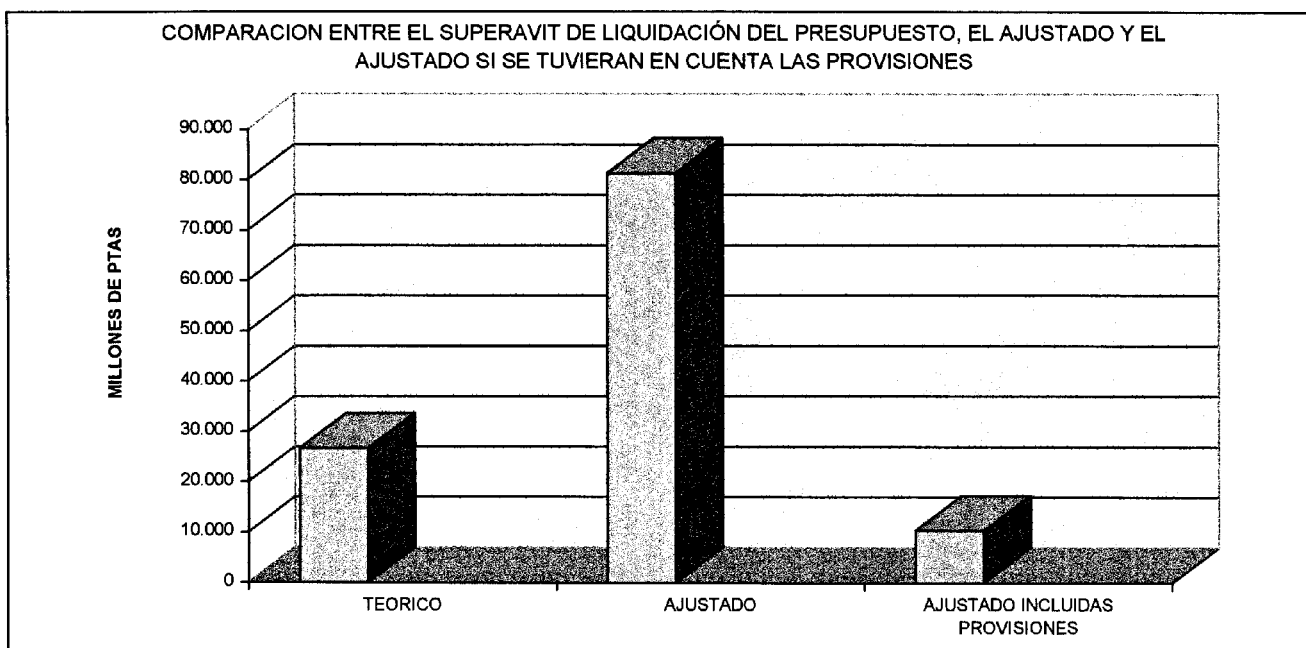
A) Superávit o déficit de liquidación del presupuesto.

El ejercicio 1994, según la cuenta de liquidación rendida por el Organismo, presenta un superávit de 26.670.702 miles de pesetas. No obstante, de las pruebas de auditoría realizadas, se desprende la necesidad de formular ajustes al mismo, que hagan de él fiel reflejo de la realidad económica que presenta el Instituto. Los ajustes que se proponen son los siguientes (en miles de pesetas):

1. Ingresos devengados y no registrados: 84.085.434.
2. Ingresos registrados y no devengados: 5.023.355.
3. Gastos devengados y no registrados: 215.581.719.
4. Gastos registrados y no devengados: 190.944.989.

Con todo, el superávit del ejercicio ajustado, sería de 81.096.051 miles de pesetas. Entre los ajustes practicados, se encuentran el derivado de la reclamación de cuotas de desempleo y de formación provisional en vía ejecutiva por parte de la TGSS (71.747.725 miles de pesetas) que presenta, según datos facilitados por la propia TGSS, un índice de cobro del 6,13%, y las reclamaciones en vía ejecutiva de subvenciones (748.250 miles de pesetas) y de prestaciones de desempleo (3.267.337 miles de pesetas) que presentan unos índices de cobro del 25% y del 7,58%, respectivamente. Si se descontaran las provisiones estimadas, el superávit sería únicamente de 10.165.601 miles de pesetas.

Por otra parte, el superávit del ejercicio no derivado exclusivamente de la liquidación del presupuesto, es decir, teniendo en cuenta las modificaciones de ejercicios anteriores y las operaciones extrapresupuestarias, pasaría de 27.022.674 miles de pesetas a <132.901.250> miles de pesetas. Asimismo, si a este déficit ajustado le añadimos las provisiones por derecho de dudoso cobro quedaría un importe de <288.370.810> miles de pesetas.

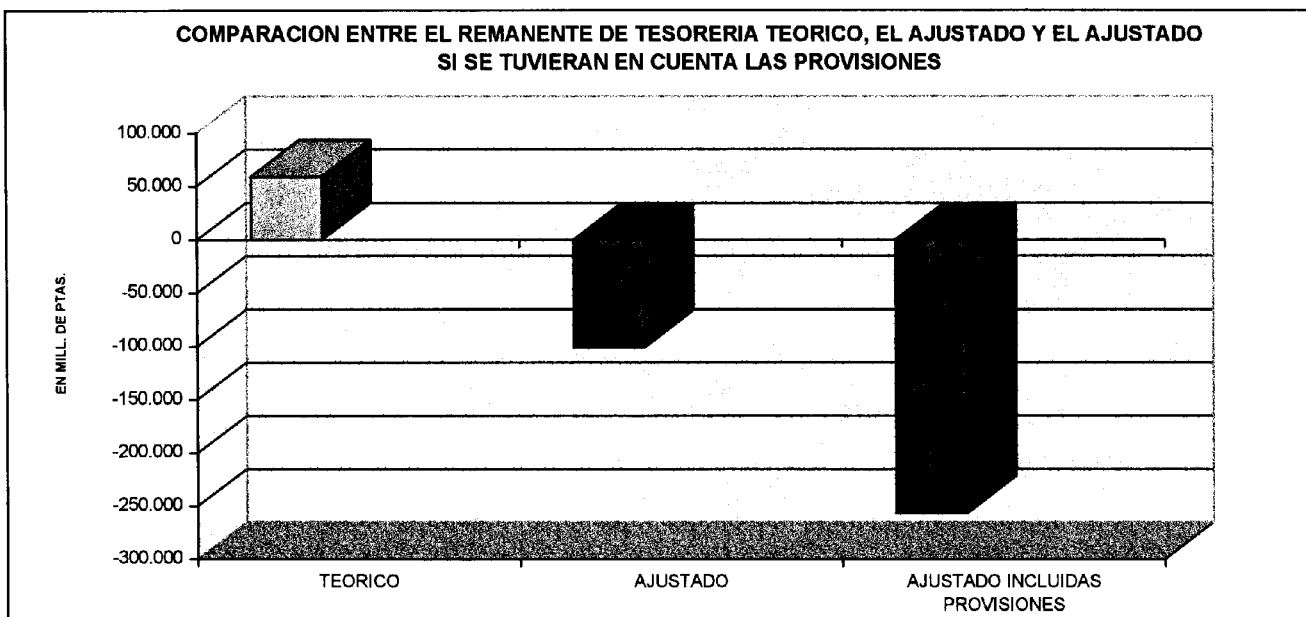


B) Remanente de Tesorería.

El ejercicio 1994, según la cuenta de liquidación rendida por el Organismo, presenta un remanente de 59.116.218 miles de pesetas. No obstante, de las pruebas de auditoría realizadas, se desprende la necesidad de formular ajustes al remanente de Tesorería, que hagan del mismo un reflejo de la realidad económica que presenta el Instituto. Los ajustes que se proponen son los siguientes (en miles de pesetas):

1. Ingresos devengados y no registrados: 175.286.495.
2. Ingresos registrados y no devengados: 18.311.803.
3. Gastos devengados y no registrados: 333.820.312.
4. Gastos registrados y no devengados: 16.722.652.

Con todo, el remanente de Tesorería ajustado sería de <101.006.750> miles de pesetas. Entre los ajustes incluidos, se encuentran el derivado de la reclamación de cuotas de desempleo y formación profesional en vía ejecutiva por parte de la TGSS (157.226.106 miles de pesetas), que presenta un índice de cobro del 6,13%, y las reclamaciones en vía ejecutiva de subvenciones (1.633.782 miles de pesetas) y de prestaciones de desempleo (7.201.988 miles de pesetas), que presentan unos índices de cobro del 25% y del 7,58%, respectivamente. Si se descontaran las provisiones mencionadas, el remanente de Tesorería sería de <256.476.310> miles de pesetas.

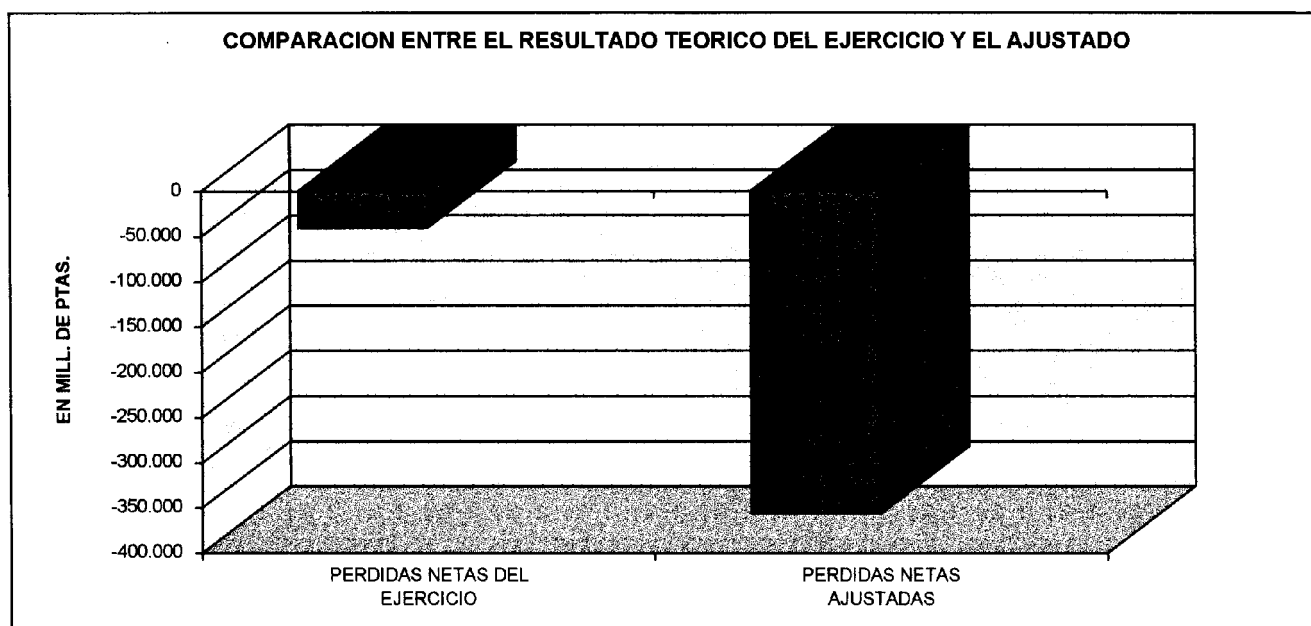


II. Desde el punto de vista financiero, la magnitud a analizar es el resultado del ejercicio.

Según la cuenta de resultados del Organismo, las pérdidas netas del ejercicio 1994 ascienden a 40.546.060 miles de pesetas. Sin embargo, del análisis realizado se desprende la necesidad de realizar los siguientes ajustes (en miles de pesetas):

1. Ingresos devengados y no registrados: 175.286.495.
2. Ingresos registrados y no devengados: 18.311.803.
3. Gastos devengados y no registrados: 333.262.943.
4. Gastos registrados y no devengados: 16.722.652.
5. Provisiones estimadas: 155.469.560.

Por tanto, las pérdidas netas ajustadas del ejercicio alcanzarían la cifra de 355.581.219 miles de pesetas.



14.2. Análisis del endeudamiento

El endeudamiento del Organismo, según el balance presentado por el INEM al 31 de diciembre de 1994, asciende a 61.312.191 miles de pesetas. No obstante, una vez corregido con los ajustes derivados de las pruebas de auditoría realizadas, asciende a 359.538.989 miles de pesetas. Esta deuda se puede clasificar de la siguiente forma:

Entidades Públicas: 204.726.005.

Otros acreedores no financieros: 154.812.984.

Entre las entidades públicas se encuentra la TGSS con un saldo acreedor de 194.729.519 miles de pesetas. Ésta tiene a su vez suscritas pólizas de crédito con el Banco de España y con un sindicato de entidades financieras dirigido por el Banco de Negocios Argentaria, S. A., para cubrir las situaciones de falta de liquidez producidas. De los intereses cargados por las entidades financieras, la TGSS repercute anualmente al INEM la parte que le corresponde de acuerdo con sus insuficiencias de financiación (ver también epígrafe IV.12).

SECCIÓN V. OTROS ASUNTOS RELACIONADOS CON LA GESTIÓN DEL ORGANISMO

V. OTROS ASUNTOS RELACIONADOS CON LA GESTIÓN DEL ORGANISMO

Se exponen a continuación otros asuntos relacionados con la gestión del Organismo que por su singulari-

dad se ha considerado oportuno comentar de forma separada.

1. Gastos en pruebas selectivas de ingreso al Organismo

El Organismo tiene habilitado en su presupuesto de gastos correspondiente a 1994 el subconcepto 226.04 «Pruebas selectivas ingreso INEM», para recoger los gastos en pruebas selectivas de ingreso al mismo. Sin embargo, no tiene ningún concepto habilitado en el presupuesto de ingresos para recoger los ingresos por derechos de examen que se generan en dichos procesos selectivos.

En este sentido, hay que destacar que la Disposición Final III del Real Decreto 236/88, de 4 de marzo, sobre indemnizaciones por razón del servicio, establece que estos recursos son ingresos de la administración pública convocante, por lo que el Organismo debería habilitar un concepto en su presupuesto de ingresos para recoger estos importes, ya que si bien en el ejercicio 1994 no hubo ninguna prueba, no ha ocurrido así en los ejercicios siguientes.

Hasta este momento, los ingresos por derechos de examen, como se indica en el epígrafe 3 de la Sección IV de este informe, se recogían en cuentas bancarias abiertas a nombre del Instituto y del Ministerio de Administraciones Públicas, no reflejadas en contabilidad. Se recomienda la regularización de esta situación mediante la cancelación de estas cuentas y el ingreso de sus saldos en el Tesoro.

2. Pagos a justificar y anticipos de caja fija

El Organismo registra los reintegros de pagos a justificar (partidas no aplicadas), según se produzcan o no en el ejercicio, como menor gasto de ejercicio corriente o como reintegros de ejercicios cerrados, respectivamente. A este respecto cabe señalar que la naturaleza presupuestaria de los mandamientos de pago a justificar supone que, de acuerdo con el artículo 49.b) TRLGP, deben atender gastos que se hayan devengado en el ejercicio presupuestario al que corresponde el mandamiento, por lo que la contabilización de los importes no aplicados a 31 de diciembre debe hacerse como menor gasto del ejercicio, si bien de acuerdo con la normativa vigente pueden ser considerados como reintegros de ejercicios cerrados (si se producen en ejercicio distinto al del mandamiento de pago a justificar). Sin embargo, la consideración de un criterio restrictivo en cuanto a la aplicación de excepciones a los principios contables públicos, debería incentivar la adaptación de las normas establecidas por el Organismo sobre plazos de justificación de los mandamientos de pago a justificar (origen de que los reintegros se produzcan en otro ejercicio) al ámbito temporal en que se desenvuelve el ejercicio presupuestario.

Sin perjuicio de lo anterior, en el análisis de los informes emitidos por la Intervención General de la Administración del Estado en materia de anticipos de caja fija, se han detectado diversas deficiencias relativas, básicamente, a la demora en los plazos en que se deben presentar las justificaciones.

3. Procedimientos de contabilización de las subvenciones para cursos de formación ocupacional y Escuelas-Taller

Las subvenciones que concede el INEM están encuadradas fundamentalmente, tal y como ya se ha indicado en el epígrafe IV.8 de este informe, en tres programas presupuestarios: 322A «Promoción y gestión de empleo», 324A «Formación profesional ocupacional» y 324B «Escuelas-Taller y Casas de oficio». No obstante, la problemática que se expone a continuación sólo afecta a los dos últimos.

Para sistematizar la exposición se va a distinguir el procedimiento que está siguiendo el Instituto para el registro contable de las ayudas que concede, para a continuación exponer la forma que se considera más acorde con la normativa contable vigente.

3.1. Procedimiento seguido por el INEM

Respecto a las subvenciones para cursos de formación del programa 324A, el Instituto suele elaborar documentos AD cuando dicta la Resolución por la que se concede y determina el importe de la ayuda, pero los documentos OP, documentos que reconocen las obligaciones, imputan el gasto presupuestariamente y ordenan el pago al beneficiario, son contabilizados en los diversos momentos en que la normativa aplicable fija los envíos de fondos a los beneficiarios (un 50% como anticipo al inicio y el resto cuando

se termina el curso y se produce la liquidación final). De esta forma se confunde el momento del devengo del gasto con el momento en que se produce la corriente de pagos que de dicho gasto se deriva. Lo cual origina, además, que aquellas subvenciones cuya liquidación definitiva no se produce en el mismo ejercicio en que fueron concedidas, sean financiadas con cargo a dos presupuestos vía actualizaciones de crédito (artículo 63.2.b) del TRLGP.

En el caso de las Escuelas-Taller (programa 324B), la situación es similar: se elaboran documentos AD por el importe del ejercicio corriente cuando se dicta la Resolución por la que se concede y determina el importe de la ayuda, y por los importes correspondientes a los sucesivos ejercicios (sin nuevas Resoluciones), y se elaboran los documentos OP cuando se anticipan fondos al inicio del proyecto y cuando se liquidan las diversas fases de la Escuela-Taller.

3.2. Procedimiento que se recomienda y su justificación

El procedimiento anteriormente descrito plantea problemas diferentes que lo hacen contrario a la normativa vigente tanto en materia de aplicación de principios contables, como desde la perspectiva del cumplimiento del TRLGP.

Así, dichos principios establecen que el reconocimiento de la obligación (fase O) debe realizarse cuando el ente concedente dicte el acto por el cual reconozca y cuantifique el derecho de cobro del ente beneficiario. Este criterio no hace sino recoger el principio de que el reconocimiento de las obligaciones no recíprocas (v.gr.: subvenciones) se basa en el nacimiento del derecho del acreedor.

Puntualizando aún más esta afirmación, hay que señalar que las subvenciones objeto de esta fiscalización son subvenciones «ex ante» (prepagables), es decir subvenciones de justificación diferida; por tanto, el único requisito que debe cumplir el beneficiario para recibir el importe de la ayuda es estar al corriente de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, pues la justificación de la aplicación de los fondos recibidos se efectúa una vez que se haya ejecutado la actividad subvencionada.

La aplicación de lo afirmado anteriormente debe ser diferente según se trate de subvenciones del programa 324A o del 324B, al tratarse en este último caso de gastos de carácter plurianual.

En las subvenciones para cursos de formación del programa 324A, en el momento en que se conceden las ayudas (por Resolución del Director Provincial del INEM) se debe hacer el documento AD y, una vez que acredite el beneficiario que está al corriente de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, el documento O (reconocimiento de la obligación). En el caso de que la exigencia de esta obligación se incorpore a la solicitud del administrado la Resolución de concesión de la ayuda daría lugar a un documento ADO. Los diversos momentos previstos en la normativa reguladora de las ayudas para efectuar los envíos de fondos al beneficiario, darían lugar a sucesivos documentos P (órdenes de pago): esto es el 50% al inicio y el resto cuando realizase la liquidación final del curso. En el caso de cursos que terminasen en el ejercicio siguiente a aquél en que se iniciaron, el pago del 50% restante quedaría como una obligación pendiente de pago y el posible reintegro se registraría, de acuerdo con

los principios contables públicos, como un ingreso del ejercicio en que se produzca (epígrafe IV.10).

Como se indica anteriormente, el procedimiento seguido por el Instituto confunde los conceptos de gasto y pago, y en consecuencia desvirtúa la información ofrecida por sus estados contables ya que, en los cursos cuya liquidación final no se produce en el ejercicio en que se inician, el gasto correspondiente a estas ulteriores fases es contabilizado en un ejercicio diferente a aquél en que se devengó. Para la realización de esta práctica el Instituto acude a lo que se denominan «actualizaciones de crédito», figura que consiste en traspasar los compromisos de crédito de un ejercicio a otro (sin utilizar el remanente de tesorería para su financiación), consumiendo así presupuesto del ejercicio siguiente y produciéndose, por tanto, un deslizamiento del déficit, tal y como se indica en el epígrafe IV.13.

Por lo que respecta al programa 324B «Escuelas-Taller y Casas de oficio», la aplicación de los criterios propuestos daría lugar a que se reconociese la obligación y se imputase al presupuesto de un ejercicio la totalidad de la ayuda concedida para la financiación de una actividad que puede tener una duración de dos o tres años. Esta situación, si bien podría ser asumible en aplicación estricta del principio de devengo, chocaría con la normativa vigente, concretamente con los principios de presupuesto anual (artículo 49 TRLGP) y de correlación de ingresos y gastos (pues la financiación de esta ayuda en los sucesivos ejercicios se hará con ingresos de dichos ejercicios). Por otra parte, parece poco coherente que la única obligación que tiene el beneficiario de una subvención «ex ante», esto es, justificar que se halla al corriente de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, sólo sea exigible en el momento en que se aprueba la subvención y no durante los sucesivos períodos, máxime si ésta dura varios años.

La solución a esta situación vendría de la naturaleza del compromiso (fase D) que se contrae cuando se aprueba la Escuela-Taller: se trata de un compromiso con proyección económica futura (dos o tres años), por lo que debería recibir el tratamiento de un gasto de carácter plurianual. Esto significaría que al inicio de cada fase el beneficiario acreditaría el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social y se le libraría el importe de dicha fase (OP) con cargo a un AD aprobado al inicio del ejercicio por el importe de las fases que debían iniciarse en el mismo (seguiría, por tanto, la sistemática de cualquier gasto de proyección plurianual). La información relativa a los compromisos pendientes para ejercicios futuros no ocasionaría, según el nuevo Plan General de Contabilidad Pública, ninguna anotación contable (provisión por la existencia de un gasto futuro de previsible realización en aplicación del principio de prudencia) sino que, simplemente, se haría constar en la Memoria.

Sin embargo, esta solución choca con la actual redacción del artículo 61 TRLGP (mantenida a estos efectos en el Proyecto de Ley General Presupuestaria) que no contempla los gastos del Capítulo IV entre los gastos de carácter plurianual.

En consecuencia, dado que estos gastos de subvenciones para Escuelas-Taller tienen una clara naturaleza plurianual, parece aconsejable la modificación del artículo 61, de forma que se incluyan los gastos derivados del Capítulo IV cuando tengan proyección económica futura.

Por otra parte, en la actualidad las Resoluciones aprobatorias de las ayudas para Escuelas-Taller podrían estar produciendo incumpliendo el artículo 61 TRLGP, pues sólo se produce la Resolución en el momento inicial de concesión de la ayuda, siendo así que se trata de subvenciones de una duración de hasta tres años⁶⁴.

Otra solución a este problema podría derivarse de la exigencia de una Resolución del órgano competente para la aprobación de cada una de las fases en que se estructura la Escuela-Taller (6 meses), con lo que no se incumpliría el citado artículo 61. Sin embargo, esta solución es menos favorable para el administrado por cuanto le crea inseguridad jurídica al tener que renovarse en cada fase el compromiso de la Administración.

4. Rendición de cuentas del Instituto Nacional de Empleo al Tribunal de Cuentas

El Instituto, a través de la IGAE, ha rendido la cuenta correspondiente al ejercicio 1994 en el plazo establecido, pues según el artículo 33.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas éste finaliza el 31 de octubre del ejercicio siguiente, y dicha cuenta se recibió en el Tribunal el 22 de septiembre de 1995.

Junto con la cuenta del INEM del ejercicio 1994, la IGAE ha remitido los reparos formulados a la misma por dicho órgano de la Administración y las contestaciones y aclaraciones del Organismo a aquéllos.

La cuenta rendida está formada por los estados anuales, ajustados a las reglas 195 a 200 de la Instrucción de Contabilidad de los OO. AA. (OM 31-3-86), vigente para el ejercicio 1994; y los justificantes que deben unirse a dichos estados descritos en la regla 201 de la mencionada Instrucción, salvo los no aplicables al Organismo (arqueos de caja, certificaciones de saldo de la DGT y PF y relaciones de deudores y acreedores por operaciones comerciales).

También ha rendido el INEM los anexos a los estados anuales definidos en las reglas 202 a 216, salvo los correspondientes a anticipos de Tesorería (artículo 65 LGP) y operaciones comerciales no aplicables en el Organismo.

Finalmente, se han cumplido las reglas 217 y 218 en cuanto a firmas y diligencias con que se han de rendir los documentos.

Madrid, 23 de enero de 1997.—**Milagros García Crespo.**

251/000041 (CD)
771/000039 (S)

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, Sección

⁶⁴ Alegación contestada en nota a pie número 9.

Cortes Generales, de la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas sobre el Informe emitido por ese Alto Tribunal sobre el Sistema de Información de la Gestión Hospitalaria del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), con especial referencia al conjunto mínimo básico de datos (CMBD), así como el Informe correspondiente (núms. expte. Congreso: 251/000041, Senado: 771/000039).

Palacio del Congreso de los Diputados, 11 de marzo de 1998.—El Presidente del Congreso de los Diputados, **Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde**.

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN AL INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA GESTIÓN HOSPITALARIA DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA SALUD (INSALUD), CON ESPECIAL REFERENCIA AL CONJUNTO MÍNIMO BÁSICO DE DATOS (CMBD), (NÚMS.. EXPTE. CONGRESO: 251/000041, SENADO: 771/00039), EN SU SESIÓN DEL DÍA 17 DE FEBRERO DE 1998

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 17 de febrero de 1998, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Sistema de Información de la Gestión Hospitalaria del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), con especial referencia al conjunto mínimo básico de datos (CMBD).

A C U E R D A

1. Exigir de la Administración sanitaria el estricto cumplimiento de la legalidad general y específica en materia de contratación, así como la normalización de equipos informáticos, en cuanto estas medidas añaden un plus de eficacia en la gestión pública y con criterios plenamente sanitarios.

2. La Comisión Mixta, de acuerdo con las propias recomendaciones del Informe del Tribunal de Cuentas, considera necesario que el Ministerio de Sanidad y Consumo:

1. Actualice la planificación del sistema de información para los Hospitales del INSALUD, con el objetivo de llegar a determinar, entre otros, el coste por proceso.

2. Elabore criterios de normalización de los equipos informáticos a utilizar por los Hospitales.

3. Que el Ministerio de Sanidad y Consumo defina, al amparo de la recomendación 12.d del Acuerdo de la Subcomisión de Consolidación y Modernización del Sistema Nacional de la Salud del Congreso de los Diputados, de 23 de septiembre de 1997, el modelo central de información, con participación, financiación y control común, de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas.

4. Que el INSALUD adopte las medidas oportunas para liquidar la deuda aún pendiente, si éste fuera el caso,

con las empresas que resultaron adjudicatarias de los concursos públicos 1/1998 y 9/1990, para suministrar soportes informáticos, físicos y lógicos (diez y ocho años después, respectivamente).

5. Que el INSALUD aborde de forma prioritaria la inversión en Sistemas de Información Sanitaria, que permita a los centros sanitarios disponer de una información integral de la gestión, con el objeto de mejorar la calidad y la eficiencia, especialmente en los próximos ejercicios, gracias al enorme esfuerzo presupuestario que supone el nuevo Modelo de Financiación Sanitaria (1998-2001) aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 27 de noviembre de 1997, y en base a una de las líneas estratégicas diseñadas en el nuevo Plan Estratégico del INSALUD.

6. Que la Secretaría General de Asistencia Sanitaria establezca para ello indicadores de gasto y de dotación en informática, elementos de normalización para la adquisición y arrendamiento de equipos, y establezca criterios, que permitan la adecuada renovación de estos sistemas sometidos a una rápida obsolescencia tecnológica.

7. Que la Secretaría General de Asistencia Sanitaria vele para garantizar el cumplimiento de las normas específicas relativas al material informático, de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, y el Decreto 2572/73, de 5 de octubre, en lo relativo a las donaciones, cesiones de uso y materiales en depósito, que las empresas realicen a favor de los Hospitales del INSALUD.

8. Que la Secretaría General de Asistencia Sanitaria establezca los objetivos generales y específicos de los Sistemas de Información, incluidos los recursos humanos responsables de los mismos, los indicadores necesarios para el control y la evaluación de dichos objetivos, y un conjunto mínimo de datos homogéneos para cada una de las áreas de gestión, asistenciales y económico-administrativas de los hospitales, que permita el análisis comparativo.

El desarrollo de dicha información debe permitir la recogida, proceso, integración, análisis, evaluación y seguimiento de la organización, gestión y actividad de los centros de Atención Primaria y de Atención Especializada, el control presupuestario y de gasto real, la asistencia sanitaria concertada con medios ajenos, la prestación farmacéutica, y la evaluación general del Contrato-Programa, para facilitar una adecuada toma de decisiones por parte de los responsables.

9. Que el Gobierno y la Secretaría General de Asistencia Sanitaria adopten las medidas oportunas para satisfacer las deudas pendientes con las empresas que resultaron adjudicatarias de los concursos públicos 1/88 y 9/90, suministradoras del soporte físico y del soporte lógico informático.

10. Que la Secretaría General de Asistencia Sanitaria debe adoptar las medidas presupuestarias que permitan a los hospitales disponer de mayores créditos en materia informática y que se puedan conseguir niveles suficientes en inversión en el sistema de información, así como que establezcan indicadores de gasto en informática que permitan a las gerencias de los hospitales evaluar el que se produce en los mismos y tomar las medidas oportunas para su ajuste.

11. Que la Secretaría General de Asistencia Sanitaria adopte las medidas necesarias para que las donaciones, cesiones de uso y materiales en depósito que las empresas realicen a favor de los hospitales del INSALUD se ajusten

a lo dispuesto en el decreto 2572/1973, de 5 de octubre, así como que se establezcan los crédito presupuestarios oportunos para poder amortizar los equipos informáticos.

12. Que las gerencias de los hospitales establezcan el sistema de información que les permita el control del gasto en informática, de forma que se pueda conocer el gasto real y su desglose por conceptos y subconceptos presupuestados, así como que mantengan actualizado el inventario de los recursos informáticos de sus centros.

13. Que el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Secretaría General de Asistencia Sanitaria han de establecer con las gerencias objetos sobre el sistema de información de los hospitales de acuerdo con la capacidad técnica informática de cada uno de ellos debiendo, esta última, promover la normalización en la composición de

los recursos humanos de los servicios y unidad que gestionan el sistema de información de los hospitales, de acuerdo con el grado de informatización existente en cada uno de ellos y las gerencias adoptar las medidas oportunas para conocer la productividad de estos recursos.

14. Que el Ministerio de Sanidad y Consumo defina un conjunto mínimo de datos para cada una de las áreas de gestión de los hospitales, con el fin de que disponer todos los centros de una información básica común sea posible el análisis comparativo y la confección de indicadores estándares.

Palacio del Congreso de los Diputados, 17 de febrero de 1998.—El Presidente, **Josep Sánchez i Llibre**.—El Secretario primero, **José Acosta Cubero**.

INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA GESTIÓN HOSPITALARIA DEL INSALUD, CON ESPECIAL REFERENCIA AL CONJUNTO MÍNIMO BÁSICO DE DATOS (CMBD)

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora, establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 20 de marzo, el Informe de Fiscalización sobre el Sistema de Información de la Gestión Hospitalaria del INSALUD, con especial referencia al Conjunto Mínimo Básico de Datos (CMBD), y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

	Página
SUMARIO	60
CONCLUSIONES	60
RECOMENDACIONES	62
RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	63
CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES, OBJETIVO GENERAL, OBJETIVOS ESPECÍFICOS, METODOLOGÍA, ALCANCE Y PERÍODO ANALIZADO	63
1.1. ANTECEDENTES	63
1.2. OBJETIVO GENERAL DE ESTE INFORME DE FISCALIZACIÓN	65
1.3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE ESTE INFORME DE FISCALIZACIÓN	65
1.4. METODOLOGÍA, ALCANCE Y PERÍODO ANALIZADO	66
1.4.1. Metodología	66
1.4.2. Limitaciones al alcance de la fiscalización	70
1.4.3. Período analizado	71
CAPÍTULO 2. PLANIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y CONTRATACIÓN DE LOS EQUIPOS Y APLICACIONES	71
2.1. ÓRGANOS COMPETENTES EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA LA ATENCIÓN ESPECIALIZADA EN LOS HOSPITALES DEL INSALUD	71
2.2. EL PLAN DE INFORMATIZACIÓN DE LAS ÁREAS SANITARIAS (PLAN DIAS)	72
2.3. EL PLAN DIAS EN LOS HOSPITALES DE LA MUESTRA	73
2.3.1. Observaciones relativas a cada hospital	73
2.3.2. Ejecución de los créditos asignados a los hospitales de la muestra en la contratación del plan días	74
2.3.3. Calendario y cronograma de implantación en los hospitales de la muestra	78
2.4. LA PLANIFICACIÓN POSTERIOR AL PLAN DIAS	79

	Página
CAPÍTULO 3. LA INVERSIÓN Y EL GASTO EN MATERIAL INFORMÁTICO.....	81
3.1. EL PRESUPUESTO, LAS OBLIGACIONES RECONOCIDAS Y LA DEUDA ACUMULADA EN INFORMÁTICA EN LOS HOSPITALES DEL INSALUD	81
3.2. LA INVERSIÓN Y EL GASTO CORRIENTE EN INFORMÁTICA EN LOS HOSPITALES DE LA MUESTRA	83
3.3. EL GASTO Y LA CONTRATACIÓN DEL ARRENDAMIENTO DE EQUIPOS PARA PROCESOS DE INFORMACIÓN (CONCEPTO 206)	84
3.3.1. Análisis del gasto	84
3.3.2. Análisis de la contratación	86
3.4. EL GASTO Y LA CONTRATACIÓN DE LAS REPARACIONES Y LA CONSERVACIÓN DE EQUIPOS PARA PROCESOS DE INFORMACIÓN (CONCEPTO 216)	88
3.4.1. Análisis del gasto	88
3.4.2. Análisis de la contratación	89
3.5. EL GASTO Y LA CONTRATACIÓN DEL MATERIAL INFORMÁTICO NO AMORTIZABLE	92
3.5.1. Análisis del gasto	92
3.5.2. Análisis de la contratación	93
3.6. LA INVERSIÓN EN EQUIPOS PARA PROCESOS DE INFORMACIÓN Y SU CONTRATACIÓN	93
3.6.1. Análisis de la inversión	93
3.6.2. Análisis de la contratación	94
3.7. AMORTIZACIÓN	95
CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DE LOS RECURSOS MATERIALES INFORMÁTICOS. DONACIONES Y CESIONES DE USO.....	95
4.1. DISPONIBILIDAD DE LOS RECURSOS MATERIALES INFORMÁTICOS	95
4.1.1. Número de equipos informáticos	95
4.1.2. Características técnicas del soporte físico informático	99
4.1.3. Características del soporte lógico informático	100
4.2. DONACIONES Y CESIONES DE USO DE MATERIAL INFORMÁTICO	100
CAPÍTULO 5. OBJETIVOS, INSTRUCCIONES Y ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN HOSPITALARIA. ANÁLISIS DE LOS RECURSOS HUMANOS	102
5.1. OBJETIVOS EN RELACIÓN CON EL SISTEMA DE INFORMACIÓN	102
5.2. INSTRUCCIONES SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN	104
5.3. ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN	105
5.3.1. Organigrama.....	105
5.3.2. Análisis de los Recursos Humanos	108
5.3.2.1. Los recursos humanos del servicio de admisión.....	110
5.3.2.2. Los recursos humanos del servicio de documentación y archivo clínico	114
5.3.2.3. Los recursos humanos de los servicios de informática.....	117
5.3.2.4. Los recursos humanos de las unidades de control de gestión.....	118
5.3.2.5. Los recursos humanos de las unidades de estadística.....	118

	Página
CAPÍTULO 6. NIVEL DE INFORMATIZACIÓN DE LAS PRINCIPALES ÁREAS DE INFORMACIÓN DE LA GESTIÓN HOSPITALARIA. EL GRADO DE IMPLANTACIÓN DEL CMBD. EL SOPORTE DE INFORMACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES POR PARTE DE LAS GERENCIAS	119
6.1. NIVEL DE INFORMATIZACIÓN DE LAS PRINCIPALES ÁREAS DE INFORMACIÓN DE LA GESTIÓN HOSPITALARIA.....	119
6.1.1. La información de la gestión del proceso asistencial	121
6.1.1.1. Información sobre pacientes y cartera de servicios	121
6.1.1.2. Información sobre gestión de pacientes.....	122
6.1.2. Información sobre la documentación clínica.....	125
6.1.3. Gestión económico-administrativa.....	126
6.1.4. Información sobre el área de la gestión de recursos.....	130
6.3. EL SOPORTE DE INFORMACIÓN PRINCIPAL PARA LA TOMA DE DECISIONES DE LAS GERENCIAS O CUADRO DE MANDOS	133
ANEXOS	134

SUMARIO

El Pleno del Tribunal de Cuentas adoptó el 21 de septiembre de 1994, el Acuerdo de fiscalizar «el sistema de información de la gestión hospitalaria del INSALUD, con especial referencia al Conjunto Mínimo Básico de Datos (CMBD)».

La gestión de la información (es decir, la organización y funcionamiento de los procesos de recogida, tratamiento y explotación de la información) en los hospitales del Instituto Nacional de la Salud (en adelante INSALUD), se realiza a través de áreas de información independientes y con soporte físico de carácter mixto, en redes informáticas principales, redes departamentales y microinformática y soportes manuales.

El Tribunal ha examinado los procesos de planificación de la inversión y del gasto y la contratación de los soportes físicos informáticos destinados a todos los hospitales y realizados en los ámbitos centrales del Ministerio de Sanidad y Consumo y de la entonces Dirección General del INSALUD. También ha examinado los resultados de esta planificación en una muestra de cinco hospitales. Además, en esta muestra de hospitales se ha analizado la disponibilidad de los recursos humanos y materiales que dan soporte al sistema de información, la organización y el nivel de informatización de las principales áreas de información. Por último, se ha analizado el grado de implantación y validación de la base de datos del CMBD y así como el cuadro de mandos, principal soporte de información para facilitar la toma de decisiones a las gerencias de los hospitales.

Los resultados de la fiscalización han determinado: la insuficiencia en la planificación y en la inversión en equipos, programas y aplicaciones informáticos, dando lugar a un sistema de información, desintegrado y mixto; la vulneración de la Ley de Contratos del Estado y demás disposiciones que específicamente regulan el

arrendamiento de equipos y aplicaciones informáticos, así como la de sus reparaciones y conservación; y la ineficiencia en la gestión del sistema de información, debido a la inadecuación del planteamiento de objetivos con la realidad de los recursos disponibles, a la inexistencia de un desarrollo de criterios de actuación normalizados para el sistema de información, a la ausencia de una unidad responsable única del sistema de información y a la ausencia de criterios normalizados de asignación de recursos humanos a los servicios y a las unidades que intervienen en el desarrollo del sistema de información. Asimismo, a pesar de que el grado de implantación del CMBD se pueda considerar aceptable, su calidad está seriamente comprometida y las diferencias del nivel de informatización de las áreas asistenciales y económico-administrativas impide a las gerencias y a los servicios centrales del Ministerio de Sanidad y Consumo y del INSALUD obtener una información suficientemente fiable y oportuna.

El Anteproyecto de Informe fue puesto de manifiesto al titular del Ministerio de Sanidad y Consumo en la fase de alegaciones y a los demás titulares del Ministerio que lo fueron durante el período fiscalizado, para que pudieran alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimaran pertinentes.

CONCLUSIONES

Esta fiscalización sobre «el sistema de información de la gestión hospitalaria del INSALUD, con especial referencia al Conjunto Mínimo Básico de Datos (CMBD)» se ha centrado en el año 1994, pero se han analizado también la aplicación de los planes informáticos y la contratación por equipos en los años 1992 y 1993 y aspectos organizativos referidos al año 1995. Sus resultados permiten establecer las siguientes conclusiones:

1. Planificación del sistema de información.

1.1. La atribución, desde 1991 a 1994, de las competencias relativas a la planificación, la gestión y el control de los sistemas de información entre varios centros directivos del Ministerio de Sanidad y Consumo, como eran la Dirección General de Aseguramiento y Planificación y la Dirección General de Servicios e Informática, planteó problemas de coordinación y se proyectó negativamente sobre la gestión sanitaria del INSALUD. Esta Entidad Gestora, siendo la responsable de la gestión sanitaria de la Seguridad Social, quedó sin embargo desprovista de las competencias relativas al sistema de información de la gestión sanitaria.

El Real Decreto 1415/1994, de 25 de junio, acabó con esta situación al atribuir a la Dirección General del INSALUD las competencias en el desarrollo e implantación de las aplicaciones informáticas (v. 2.1.).

1.2. La planificación del Ministerio de Sanidad y Consumo para dotar a los hospitales del INSALUD de los medios necesarios para recoger y tratar la información que en ellos se genera, abordada inicialmente por el Plan DIAS, resultó insuficiente desde el principio, tanto en el soporte físico como en el soporte lógico (v. 2.2.).

2. Plan de informatización de las áreas sanitarias.

2.1. Al momento de finalizar esta fiscalización, el Tribunal de Cuentas no ha tenido constancia de que la Dirección General del INSALUD, ante la imposibilidad de poner en funcionamiento en algunos hospitales el sistema informático objeto de contratación, hubiera actuado de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 94, párrafo segundo de la Ley de Contratos del Estado, que establece que cuando los bienes no se hallen en estado de ser recibidos se hará constar así en el acto de entrega y se darán las instrucciones precisas al empresario para que remedie los defectos observados o proceda a realizar un nuevo suministro (v. 2.3.2.).

2.2. Los cinco hospitales en los que se ha llevado a cabo la segunda fase del programa de esta fiscalización mantienen deudas con las empresas que resultaron adjudicatarias en el concurso 1/88 de la primera fase de la contratación del Plan DIAS (v. 2.3.2.)

2.3. El tiempo total previsto en el Plan DIAS para la instalación de los sistemas en la totalidad de los hospitales a informatizar era inferior a un año. Hasta el momento de finalizar esta Fiscalización, después de transcurridos seis años desde la finalización de la fecha de implantación (mayo de 1990), no se han instalado todas las aplicaciones objeto de los concursos públicos 1/88 y 9/90 (v. 2.3.3.).

2.4. Las actuaciones de la Dirección General del INSALUD, desde que asumió las competencias de la gestión del Plan Informático de los hospitales hasta el momento de finalizar esta fiscalización, se han limitado a la contratación, mediante concurso público, del arrendamiento de un sistema de información para la agrupación diagnóstica de las bases de datos del CMBD, destinado a 77 hospitales, cuyo importe de adjudicación ha sido de 99.102.311 pesetas (v. 2.4.).

3. Inversión y gasto en material informático.

3.1. Los recursos económicos destinados por el Departamento Ministerial a los sistemas de información en Atención Especializada, a pesar del importante incremento de los créditos presupuestarios en el período analizado, han sido escasos (v. 3.1.).

3.2. Resulta vulnerado el artículo 48 de la Ley General Presupuestaria. Existe una insuficiencia presupuestaria crónica en materia informática por parte de la Dirección General del INSALUD que, por diversas razones, presupuestaba por debajo del gasto real liquidado en ejercicios anteriores, lo que provocaba que la asignación presupuestaria, al no ser realista, no sirviera de instrumento de control y que las gerencias de los hospitales, a la hora de gestionar el gasto, no se circunscribieran a la estructura y dotaciones presupuestarias asignadas (v. 3.1. y 3.2.).

3.3. Existían numerosos errores en la imputación del gasto a los diferentes conceptos presupuestarios, fundamentalmente en los de arrendamientos y de reparaciones y conservación de equipos para procesos de información, que impiden a las gerencias de los hospitales conocer el gasto de informática (v. 3.2.).

3.4. El gasto de los conceptos presupuestarios relacionados con el sistema de información en los cinco hospitales de la muestra no mostraba relación ni con la actividad de los hospitales ni con su tamaño, debido a la inexistencia de criterios armonizadores del gasto establecidos por la Dirección General del INSALUD que hubieran facilitado a las gerencias de los hospitales racionalizar su gasto en informática y aumentar su control sobre la gestión (v. 3.3.1, 3.4.1. y 3.5.1.).

4. Contratación del material informático.

4.1. La contratación de equipos y aplicaciones informáticos, así como la de sus reparaciones y conservación, ha vulnerado con frecuencia la Ley de Contratos del Estado y el resto de disposiciones legales que específicamente las regulan (v. 3.3.2. y 3.4.2.).

5. Disponibilidad de recursos materiales informáticos.

5.1. Las gerencias de los cinco hospitales de la muestra tenían un conocimiento escaso sobre la configuración y capacidad del soporte físico y del soporte lógico del sistema informático de sus centros, por cuanto no disponían de inventarios completos y actualizados (v. 4.1.).

5.2. Las diferencias en la configuración técnica de las redes informáticas principales de los hospitales fiscalizados mostraban la ausencia de criterios normalizadores en la planificación informática realizada por el Ministerio de Sanidad y Consumo. La situación descrita tenía su reflejo en los indicadores informáticos obtenidos que no guardaban relación ni con la actividad ni con el tamaño de los hospitales, y ha provocado que la demanda en informática se cubra de forma espontánea e irregular, con una proliferación excesiva de redes locales o departamentales y de microordenadores, obtenidos por reasignaciones de los créditos del hospital, donaciones, cesiones, materiales en depósito e intercambios (v. 4.1.2.).

6. Donaciones y cesiones de uso de material informático.

En los hospitales de la muestra, con la excepción del complejo hospitalario «San Millán-San Pedro», de Logroño, existían cesiones de uso, materiales en depósito y donaciones de material informático sin la formalización del correspondiente contrato, y sin que previamente se hubiera obtenido el informe preceptivo de la Comisión Interministerial de Informática.

Se han venido utilizando todas estas figuras contractuales con objeto de obtener suministros informáticos, y ello se ha hecho al margen de cualquier control económico y de legalidad, vulnerando los principios de igualdad y libre concurrencia que deben informar la contratación en el sector público en los casos en que la aceptación de hecho de las donaciones y cesiones de uso condicionaba otras adquisiciones en favor de los donatarios o cedentes.

7. Organización de los sistemas de información.

7.1. Los objetivos para los sistemas de información de los hospitales, establecidos por el Ministerio de Sanidad y Consumo y por la Dirección General del INSALUD, no fueron cumplidos en los hospitales de la muestra debido, fundamentalmente, a los escasos recursos informáticos atribuidos al sistema de información y a las deficientes estructuras orgánicas responsables del sistema (v. 5.1.).

7.2. Las instrucciones sobre la obligatoriedad de la cumplimentación de la base de datos del CMBD, y sobre su contenido, codificación y remisión a los servicios centrales cursadas por el Ministerio de Sanidad y Consumo y por la Dirección General del INSALUD no fueron seguidas de otras instrucciones sobre el tratamiento para la explotación de esta base de datos. Tampoco existió un desarrollo paralelo sobre la normalización del resto de bases de datos de gestión asistencial y económico-administrativa, ni sobre el tratamiento de la información de una forma global e integrada que permitiera conocer el coste por proceso (v. 5.2.).

7.3. No ha existido un desarrollo normativo sobre la estructura orgánica que debe gestionar el sistema de información de los hospitales del INSALUD. El Reglamento sobre estructura, organización y funcionamiento de los hospitales gestionados por el INSALUD, aprobado por Real Decreto 521/1987, de 15 de abril, simplemente establecía, entre las funciones de la gerencia, la elaboración de informes periódicos sobre la actividad del hospital y la presentación anual de la memoria de gestión. Esta falta de concreción en la delimitación de funciones ha originado que la responsabilidad del sistema de información apareciera desintegrada entre los servicios de admisión, documentación y archivo clínico e informática, y entre las unidades de estadística y de control de gestión (v. 5.2.).

7.4. En los hospitales de la muestra se ha observado una homogeneidad en las estructuras organizativas de la división de gestión y servicios generales encargada de la adquisición, el arrendamiento y el mantenimiento del soporte físico del sistema informático y de la adquisición de material informático no amortizable. Sin embargo, en

todas estas estructuras organizativas se producía una delimitación insuficiente de las responsabilidades internas entre los servicios de suministros y de mantenimiento y los servicios de informática (v. 5.3.1.).

8. Recursos humanos del sistema de información.

8.1. El número de los recursos humanos en el conjunto de servicios de los cinco hospitales de la muestra con competencia en el sistema de información y su coste, que en el ejercicio de 1994 ascendió a 1.044.625.255 pesetas, presentaban diferencias significativas que no guardaban correlación ni con el número de altas ni con el gasto total en atención especializada.

La falta de correlación entre el número y el coste de recursos humanos de las actividades informáticas analizadas en un hospital y su actividad y tamaño está facilitada por:

- La inexistencia de patrones de referencia que permitan a las gerencias de los hospitales una asignación de recursos humanos de forma eficiente.
- La insuficiencia de información sobre la gestión de personal, que impide a las gerencias de los hospitales valorar la productividad de los recursos.
- Las diferencias en el grado de informatización de las áreas de gestión asistencial y económico-administrativas de los hospitales
- Otros factores como la antigüedad, diferencias retributivas y funcionales y otras incidencias del personal (v. 5.3.2.).

8.2. La documentación en los expedientes de personal sobre la cualificación de los recursos humanos con funciones en el sistema de información en los hospitales de la muestra era insuficiente, lo que ha supuesto una limitación a los objetivos de la fiscalización (v. 5.3.2.).

9. Grado de informatización de los hospitales.

9.1. El grado de implantación del CMBD se puede considerar aceptable en los cinco hospitales de la muestra en cuanto a la cumplimentación del registro de datos, superior al 89% de las altas que se produjeron en el ejercicio 1994. Sin embargo, la calidad del contenido de los registros por la ausencia en las historias clínicas de los documentos que validan los datos de la base del CMBD compromete seriamente su fiabilidad (v. 6.2.).

9.2. Las diferencias en el grado de informatización de las áreas asistenciales y económico-administrativas de los hospitales, así como la insuficiencia de bases de datos relacionadas, impide a las gerencias y a los servicios centrales obtener una información suficiente, válida y oportuna (v. 6.3.).

RECOMENDACIONES

1. El Ministerio de Sanidad y Consumo debe actualizar la planificación del sistema de información para los hospitales del INSALUD, con el objetivo de llegar a determinar el coste por proceso. Este nuevo plan ha de co-

regir los desequilibrios entre hospitales, derivados de la diferente capacidad de sus sistemas informáticos. La planificación debe incluir la totalidad de las áreas de gestión asistencial y económico-administrativa, de forma que, mediante bases de datos relacionadas, se pueda obtener una información integral de la gestión de los centros que permita mejorar la calidad de los servicios, ayudar a que la gestión de los recursos hospitalarios sea eficiente y facilitar su control interno y externo.

2. La Secretaría General de Asistencia Sanitaria debe adoptar las medidas oportunas para liquidar la deuda a las empresas que resultaron adjudicatarias de los concursos públicos 1/88 y 9/90 o, en su caso, hacer prevalecer el artículo 94, párrafo segundo de la Ley de Contratos del Estado, que establece que cuando los bienes no se hallen en estado de ser recibidos se hará constar así en el acto de entrega y se darán las instrucciones precisas al empresario para que remedie los defectos observados o proceda a realizar un nuevo suministro, de conformidad con lo pactado.

3. El Gobierno debe adoptar las medidas presupuestarias necesarias para que el INSALUD satisfaga la deuda pendiente con las empresas informáticas suministradoras del soporte físico y del soporte lógico.

4. La Secretaría General de Asistencia Sanitaria debe adoptar las medidas presupuestarias que permitan a los hospitales disponer de mayores créditos en materia informática, y que se puedan conseguir niveles suficientes de inversión en el sistema de información.

5. La Secretaría General de Asistencia Sanitaria debe establecer indicadores de gasto en informática que permitan a las gerencias evaluar el que se produce en los hospitales y tomar las medidas oportunas para su ajuste.

6. La Secretaría General de Asistencia Sanitaria debe adoptar las medidas necesarias para garantizar que las gerencias de los hospitales cumplan con la legislación de contratos de las Administraciones Públicas y se ajusten a las normas específicas de contratación de material informático.

7. El Ministerio de Sanidad y Consumo debe elaborar criterios de normalización de los equipos informáticos a utilizar por los hospitales para que las gerencias puedan adecuar a ellos las adquisiciones y arrendamientos de este material.

8. La Secretaría General de Asistencia Sanitaria debe adoptar las medidas necesarias para que las donaciones, cesiones de uso y materiales en depósito que las empresas realicen en favor de los hospitales del INSALUD se ajusten a lo dispuesto en el Decreto 2572/1973, de 5 de octubre, que aprueba el pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de equipos, sistemas de tratamiento de la información, de mantenimiento, arrendamiento y programas y en el Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, que regula el Patrimonio de la Seguridad Social.

9. La Secretaría General de Asistencia Sanitaria ha de establecer los créditos presupuestarios oportunos para poder amortizar los equipos informáticos, indicar los coeficientes de amortización que deben aplicar los hospitales, de acuerdo con la vida útil de este tipo de equipamiento.

10. Las gerencias de los hospitales han de establecer el sistema de información que les permita el control del gasto en informática, de forma que se puede conocer el gasto real y su desglose por conceptos y subconceptos presupuestarios.

11. Las gerencias de los hospitales deben mantener actualizado el inventario de los recursos informáticos de sus centros, en donde se especifiquen todas las características técnicas que definen los soportes físicos y lógicos de las redes y de la microinformática de los centros, así como su valoración económica y su amortización.

12. El Ministerio de Sanidad y Consumo y la Secretaría General de Asistencia Sanitaria han de establecer con las gerencias objetivos sobre el sistema de información de los hospitales de acuerdo con la capacidad técnica informática de cada uno de ellos. Estos objetivos deben disponer de unos indicadores que permitan su seguimiento para así conocer la eficacia de las medidas adoptadas.

13. El Ministerio de Sanidad y Consumo debe definir un conjunto mínimo de datos para cada una de las áreas de gestión de los hospitales, con el fin de que al disponer todos los centros de una información básica común sea posible el análisis comparativo y la confección de indicadores estándares.

14. El Ministerio de Sanidad y Consumo debe facilitar la creación en los hospitales del INSALUD de una unidad orgánica dependiente de la gerencia, que sea la responsable única del sistema de información del centro, con capacidad para garantizar que la información que se genera en el hospital sea oportuna y válida. Las funciones básicas de esta unidad deben dirigirse a la definición y normalización de los registros de todas las áreas del hospital, así como al desarrollo y al control del sistema de información en su conjunto.

15. La Secretaría General de Asistencia Sanitaria debe promover la normalización en la composición de los recursos humanos de los servicios y unidades que gestionan el sistema de información de los hospitales, de acuerdo con el grado de informatización existente en cada uno de ellos. Por su parte, las gerencias deben adoptar las medidas oportunas para conocer la productividad de estos recursos.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES, OBJETIVO GENERAL, OBJETIVOS ESPECÍFICOS, METODOLOGÍA, ALCANCE Y PERÍODO ANALIZADO

1.1. Antecedentes

La realización de este Informe de fiscalización sobre «el sistema de información de la gestión hospitalaria del INSALUD, con especial referencia al Conjunto Mínimo Básico de Datos (CMBD)», fue acordada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 21 de septiembre de 1994.

El motivo por el cual el Consejero responsable del Departamento de Seguridad Social y Acción Social propuso al Pleno del Tribunal de Cuentas esta fiscalización, y éste acordó su realización, fue la constatación en anteriores fiscalizaciones realizadas por este Tribunal sobre la ges-

tión sanitaria del INSALUD de importantes deficiencias en los sistemas de información de los hospitales de esta Entidad Gestora de la Seguridad Social¹. Además, estas deficiencias han dificultado el conocimiento de amplias

áreas de la gestión de los hospitales del INSALUD, y por tanto han limitado la adopción de decisiones por parte de las gerencias de dichos centros sanitarios.

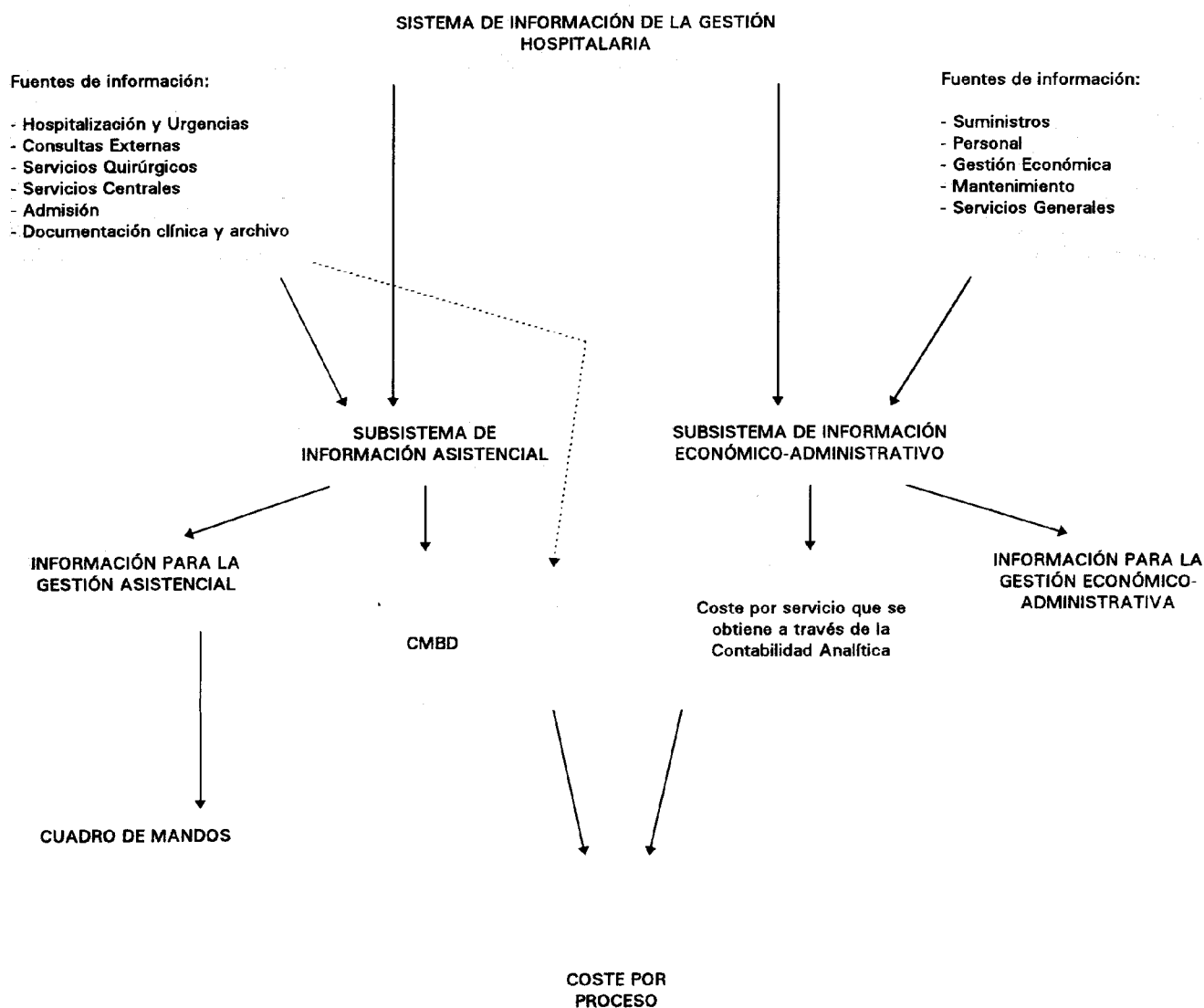
El Sistema de Información para la Gestión Hospitalaria del INSALUD se estructura en un soporte lógico y un soporte físico, como cualquier otro sistema de información. Sin embargo, el soporte físico informático de los hospitales de la red del INSALUD no está centralizado y se configura en una red informática principal, redes departamentales y unidades de microinformática no conectadas a ninguna red.

El Tribunal de Cuentas ha optado por una clasificación convencional del sistema de información que se puede observar en el gráfico 1.1.

¹ — Informe de Fiscalización sobre «Adquisición y utilización de implantes por los hospitales del INSALUD», aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de marzo de 1992, remitido posteriormente a las Cortes Generales y publicado en el «BOE» de fecha 16 de mayo de 1995.

— Informe de Fiscalización sobre «La gestión de las unidades de diagnóstico por imagen en el INSALUD», aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 22 de diciembre de 1992, ya sometido a alegaciones y en trámite de aprobación por el Pleno del Tribunal de Cuentas.

GRÁFICO 1.1: MODELO DE ESTRUCTURA CONVENCIONAL UTILIZADO



El Sistema de Información de la Gestión Hospitalaria del INSALUD está formado por dos subsistemas: el asistencial y el económico-administrativo.

El subsistema de información asistencial se alimenta de la información que se genera durante el proceso asis-

tencial y de la contenida en la documentación clínica (v. punto 6.1. del Informe).

El núcleo principal del subsistema de información asistencial, lo constituye el CMBD, que es una base de datos que contiene determinados registros relacionados

con los procesos de asistencia de los pacientes en los hospitales. No obstante, la utilización del CMBD excede del subsistema asistencial ya que los datos del subsistema asistencial, con otros del subsistema económico permiten obtener el coste total del proceso asistencial. Los datos que componen los registros del CMBD se obtienen durante los procesos de asistencia a enfermos en las áreas de hospitalización, de urgencias, quirúrgica, de pruebas diagnósticas y de servicios especiales, siempre que los enfermos hayan sido atendidos en el hospital en régimen de internamiento y hubieran estado ingresados durante la denominada «hora censal» (24,00 horas).

Los registros de la base de datos del CMBD son un conjunto de catorce variables relativas a la filiación, a la financiación del proceso, y a las características sociodemográficas y epidemiológicas del paciente. Cada registro de esta base se corresponde con cada una de las altas hospitalarias una vez finaliza el proceso asistencial que originó el ingreso del paciente.

Por su parte, el subsistema de información económico-administrativo se compone de cuatro áreas de información: suministros, gestión económica, personal y servicios generales. Aunque existen aplicaciones informáticas que cubren determinados aspectos de la gestión de estas áreas, no existen bases de datos interrelacionadas en este subsistema, ni entre el subsistema económico-administrativo y el subsistema asistencial. Dada la limitación que ello entraña, el INSALUD comenzó a implantar en sus hospitales un proyecto de contabilidad analítica, denominado «Modelo SIGNO» que, cuando esté establecido, permitirá la disposición de datos sobre el coste de los procesos de asistencia hospitalaria.

Esta desigual situación, en la que el CMBD está implantado, y en la que el denominado «Modelo SIGNO» no lo está, determina que la actual explotación del CMBD se limite a la obtención de información sobre los procesos de asistencia a los pacientes en los hospitales y sobre los servicios a ellos prestados a partir de los datos relativos al diagnóstico clínico de cada persona que ha causado alta hospitalaria, como se ha indicado anteriormente.

La utilización conjunta de la base de datos CMBD y de las bases de datos y aplicaciones informáticas que se derivan del «Modelo SIGNO» permitirá, cuando éste esté implantado, la asignación de costes generados por proceso de asistencia a los pacientes. Por ello, en el momento de someter a alegaciones este Anteproyecto de Informe, la asignación de costes por proceso de asistencia hospitalaria no es más que un objetivo del Ministerio de Sanidad y Consumo, que forma parte del «Plan de Garantía de Calidad Total en Atención Sanitaria» que integra el denominado «Proyecto SIGNO» para intentar normalizar los contenidos de las prestaciones sanitarias en los hospitales y determinar su coste como soporte de la gestión de los hospitales y de su análisis comparado.

El registro y codificación de los datos relativos al proceso de asistencia a cada paciente comienza con ocasión de su ingreso en el hospital y finaliza con el alta hospitalaria de cada paciente. Cada alta hospitalaria ge-

nera un informe de alta, cuya obligatoriedad y contenido preceptivo fue establecida por Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo del 6 de diciembre de 1984. En desarrollo de la citada Orden Ministerial, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud aprobó, el 14 de diciembre de 1987, el Conjunto Mínimo Básico de Datos. Posteriormente, la Resolución de la entonces Secretaría General del Sistema Nacional de Salud de 24 de enero de 1992 estableció la obligatoriedad del registro y la codificación de las variables que conforman los registros del Conjunto Mínimo Básico de Datos al producirse el alta hospitalaria de todos los pacientes ingresados en los hospitales propios del INSALUD y en los administrados por él.

La implantación del Sistema de Información para la Gestión Hospitalaria del INSALUD se inició en 1988 con el Plan de «Dotación Informática del Área Sanitaria» (Plan DIAS). Con este Plan se pretendía dotar a los hospitales de forma paulatina, de los medios informáticos necesarios para recoger y tratar toda la información generada en ellos tanto asistencial como económico-administrativa. Este Plan incluye entre las áreas prioritarias a informatizar el fichero de la admisión de pacientes, cuyo contenido debía formar parte del CMBD.

1.2. Objetivo general de este informe de fiscalización

El objetivo general de este Informe de fiscalización consiste en la determinación del nivel de informatización de las áreas del sistema de información para la gestión hospitalaria con especial referencia al grado de implantación del (CMBD) y a su fiabilidad.

1.3. Objetivos específicos de este informe de fiscalización

Con carácter específico este Informe de fiscalización pretende determinar y analizar en los apartados que en cada caso se indican:

- Las previsiones realizadas por el Ministerio de Sanidad y Consumo y por la Dirección General del INSALUD, relativas a necesidades de equipos informáticos, programas y aplicaciones informáticos para cada centro hospitalario, como punto de partida del posterior proceso de su contratación. (2.2. y 2.4.)
- Los procesos de contratación de equipos, programas y aplicaciones informáticos necesarios para la implantación del sistema de información para la gestión hospitalaria. Se han analizado de manera especial los procedimientos de contratación y sus formas. (3.3., 3.4., 3.5. y 3.7.)
- La distribución de equipos, programas y aplicaciones informáticos entre los distintos hospitales del INSALUD. (4.1.)
- Las demoras respecto de las previsiones iniciales, tanto en su recepción por los hospitales, como en su puesta en funcionamiento. (2.3.3.)

- Los costes de los equipos, y de los programas y aplicaciones informáticas. (Capítulo 3.)
- El coste de los recursos humanos imputables al Sistema de Información para la Gestión Hospitalaria del INSALUD. (Capítulo 4.)
- La implantación, la organización y el funcionamiento de los servicios o unidades que intervienen en el desarrollo del sistema de información en cada hospital de la muestra. (Capítulo 5.)
- El grado de implantación del sistema de información, prestando especial atención al número de registros de la base de datos del CMBD en relación con el número de altas hospitalarias, ya que como se ha señalado anteriormente deben coincidir. (6.2.)
- El contenido de la información de que disponen las gerencias de los hospitales de la muestra para la toma de decisiones. (6.3.)

1.4. Metodología, alcance y período analizado

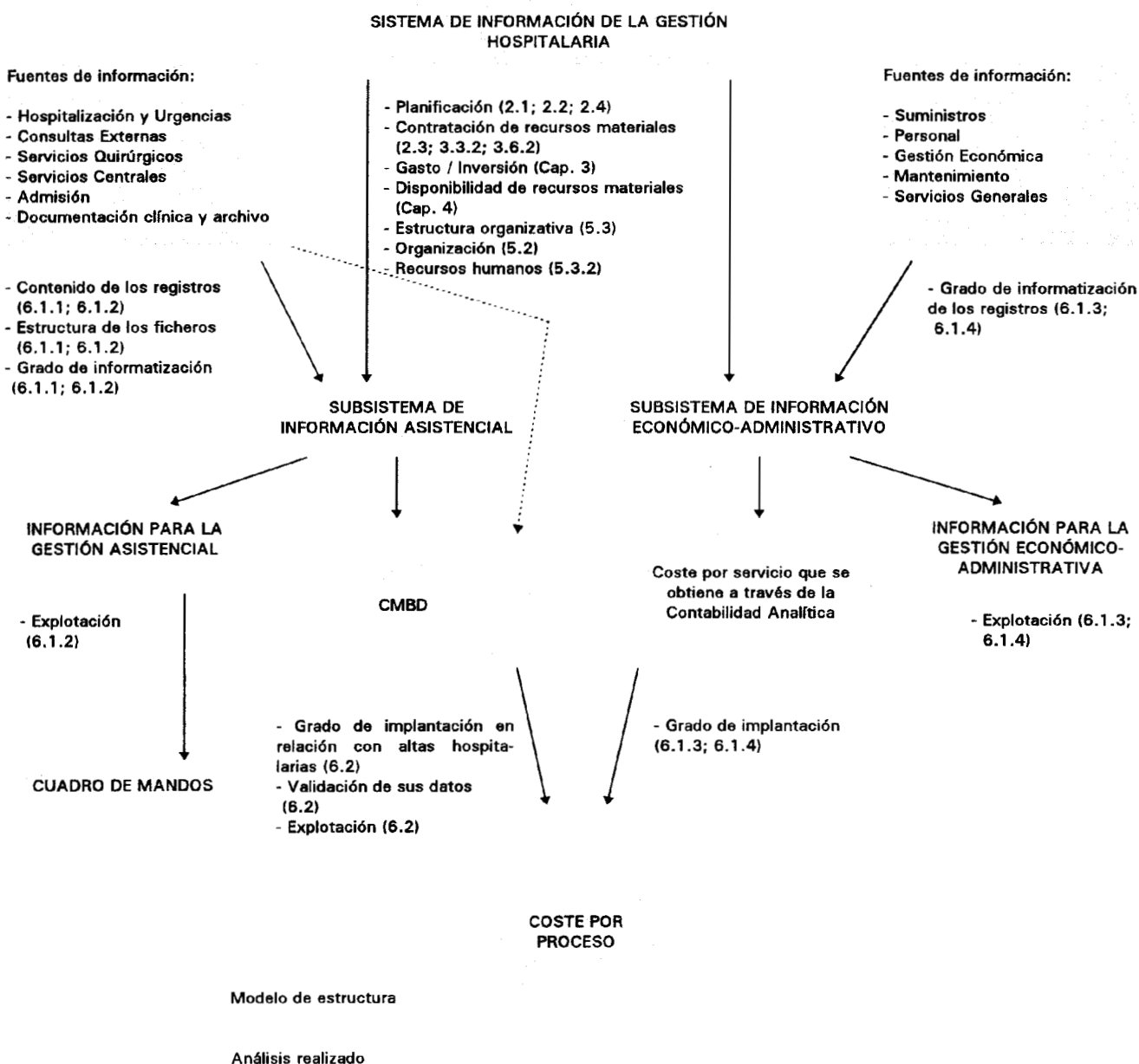
1.4.1. Metodología

El programa de esta fiscalización se ha desarrollado en dos fases:

En la primera fase el Tribunal recabó y analizó la documentación del Ministerio de Sanidad y Consumo, obtenida de las entonces Direcciones Generales de Servicios e Informática, de Programación Económica, de Aseguramiento y Planificación Sanitaria así como de la Dirección General del Instituto Nacional de la Salud. De esta documentación se ha extraído información sobre el conjunto de los hospitales de la red del INSALUD que permitió seleccionar una muestra representativa de hospitales para la segunda fase del programa de fiscalización.

La segunda fase se ha desarrollado en cinco hospitales del INSALUD que integran una muestra a la que posteriormente se hará referencia. El equipo que ha realizado la fiscalización comprobó en estos hospitales la información relativa a ellos que había sido obtenida con anterioridad de las citadas Direcciones Generales y ha analizado, en detalle, el sistema de información de apoyo a la gestión asistencial y económico-administrativa de cada hospital.

Los datos, las valoraciones y las conclusiones contenidas en este Informe se apoyan en las pruebas y verificaciones llevadas a cabo por el equipo fiscalizador en los hospitales de la muestra. El análisis realizado se ha concretado a los aspectos que se encuadran en amarillo en el gráfico 1.2 siguiente.

GRÁFICO 1.2: MODELO DE ESTRUCTURA CONVENCIONAL UTILIZADO Y ANÁLISIS REALIZADO

Las referencias entre paréntesis corresponden a los puntos en donde se analizan las diferentes materias.

La metodología aplicada en cada fase ha sido la siguiente:

En la primera fase, este Tribunal de Cuentas recabó, obtuvo y analizó la siguiente documentación:

- Criterios de planificación establecidos por el Ministerio de Sanidad y Consumo y por la Dirección General del INSALUD, en los ejercicios de 1992 a 1995, ambos inclusive, para la adquisición o alquiler de equipos y de aplicaciones informáticos.

- Plan funcional de objetivos del ejercicio 1992 y contrato programa de los ejercicios de 1993, 1994 y 1995 suscritos por la Dirección General del INSALUD con los hospitales. En 1993 se puso en funcionamiento por primera vez el «contrato programa», que hasta entonces se denominaba «plan funcional de objetivos». Todo ello con el fin de determinar qué objetivos sobre sistemas de información había establecido la Entidad Gestora durante el período fiscalizado.

- Normas e instrucciones referentes a la implantación, gestión, seguimiento y evaluación del sistema de información.

- Documentación correspondiente a los expedientes de contratación relativos a la adquisición y arrendamiento de los equipos y de aplicaciones informáticas relacionados con los sistemas de información.

- Dotaciones presupuestarias anuales aprobadas para cada uno de los hospitales del INSALUD, con el máximo nivel de desagregación posible, de los conceptos que se relacionan.

- * Arrendamientos de equipos para procesos de información.

- * Reparaciones y conservación de equipos para procesos de información.

- * Material informático no amortizable.

- * Amortizaciones de equipos para procesos de información.

- * Inversiones nuevas en equipos para procesos de información.

- * Inversiones de reposición en equipos para procesos de información.

- Obligaciones contraídas y deuda pendiente desagregada por hospitales para cada uno de los conceptos mencionados en el epígrafe anterior.

- Número de ingresos y altas en los hospitales del INSALUD en los años 1993 y 1994.

- Informes de auditoría y de control interno disponibles en la Dirección General del INSALUD, que estuvieran relacionados con el grado de implantación del CMBD, que aunque formalmente no fueran preceptivos, deberían haberse realizado para evaluar su implantación como la de cualquier otro proyecto. Sólo se trataba de una auditoría sobre el grado de implantación del CMBD en 29 hospitales del INSALUD, cuyos resultados se centraban en la validación de sus variables clínicas.

Asimismo, en esta primera fase se efectuó un estudio pormenorizado de la documentación obrante en el Tribunal de Cuentas de todos los contratos de adquisiciones y arrendamientos de material informático, equipos y sistemas lógicos destinados al soporte del sistema de información hospitalario, durante los años 1992, 1993 y 1994, relativa a los hospitales del INSALUD.

En la segunda fase, a partir del análisis de la documentación obtenida en la fase anterior se ha obtenido una muestra de los hospitales de la red del INSALUD, propios y administrados por él. Los requisitos que debían

cumplir los hospitales de la muestra son los siguientes, todos ellos referidos a datos de 1993, año central del período al que se refiere este Informe.

- Superar, cada hospital de la muestra, la media de altas de todos los hospitales que, calculada a partir de la documentación obtenida en la fase anterior, es de 13.350 altas/hospital/año.

- El número total de altas de todos los hospitales de la muestra debía ser superior al 10% del total de las altas de todos los hospitales.

La suma de las obligaciones reconocidas en concepto de arrendamientos de equipos y de aplicaciones para procesos de información de todos los hospitales de la muestra debía superar el 10% del total del presupuesto en arrendamiento de equipos de procesos de información de todos los hospitales.

- El número de camas de todos los hospitales de la muestra debía ser superior al 10% del total de camas de los hospitales.

Los hospitales seleccionados en función de estos criterios y siguiendo el orden de realización de las visitas de fiscalización fueron los siguientes², todos ellos de la red del INSALUD:

- Hospital de Getafe (Madrid), fiscalizado del 3 al 16 de mayo de 1995.

- Complejo Hospitalario «San Millán-San Pedro», de Logroño, fiscalizado del 22 de mayo al 2 de junio de 1995.

- Hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8, de Madrid, fiscalizado del 13 al 23 de junio de 1995.

- Complejo Hospitalario Universitario de Salamanca, fiscalizado del 3 al 18 de julio de 1995.

- Hospital «Virgen de la Salud», de Toledo, fiscalizado del 18 al 29 de septiembre de 1995.

Los datos relativos a la representatividad de la muestra en cada uno de los cinco hospitales seleccionados, en el total de la muestra y en el total del INSALUD quedan reflejados en el cuadro 1.1:

² Los criterios del INSALUD han sido cambiantes en cuanto a las denominaciones y número de centros que integran los complejos hospitalarios durante el período de la fiscalización. En el Informe se identifican los hospitales de acuerdo con el documento «Mapa de Recursos y Actividad de Atención Especializada 1994» publicado por la Dirección General del INSALUD.

Cuadro 1.1: Representatividad de la muestra de hospitales. (Datos de 1993).

HOSPITAL	Nº DE CAMAS	Nº DE ALTAS HOSPITALARIAS	PORCENTAJE SOBRE TOTAL ALTAS DEL INSALUD	% SOBRE ARRENDAMIENTO EQUIPOS PARA PROCESO INFORMACIÓN TOTAL INSALUD	PORCENTAJE SOBRE TOTAL CAMAS DEL INSALUD
H. de GETAFE	519	18.971	1,78	1,92	1,60
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	516	18.806	1,76	1,88	1,59
C. H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	1.034	29.944	2,80	2,98	3,20
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid	1.501	40.404	3,78	7,15	4,64
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	596	21.734	2,03	1,02	1,84
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	4.166	129.859	12,16	14,95	12,87
TOTAL INSALUD	36.257	1.068.020	100,00	100,00	100,00

De estos cinco hospitales se solicitó información en soporte magnético a la Dirección General del INSALUD relativa a la base de datos del CMBD.

Las pruebas realizadas por el equipo fiscalizador de este Tribunal en esta segunda fase, en los hospitales de la muestra, han sido las siguientes:

- Entrevistas con los responsables de la dirección: gerentes, directores y subdirectores de las Divisiones de Gestión y de Servicios Generales y de la División Médica.
- Entrevistas con los responsables de la gestión del sistema de información de cada hospital: coordinadores,

jefes de servicio y jefes de sección del Servicio de Admisión, jefes de servicio y de sección del Servicio de Documentación y Archivo Clínico, jefes de servicio del Servicio de Informática y jefes de las unidades de Control de Gestión y de Estadística.

- Entrevistas con los responsables de la gestión del suministro y del mantenimiento de los equipos y aplicaciones y del material informático; jefes de servicios de suministros, de gestión económica, de mantenimiento y de personal.

En concreto, durante el trabajo de campo se han realizado un total de 58 entrevistas según queda reflejado por categorías en el cuadro 1.2.

Cuadro 1.2: Entrevistas realizadas en el trabajo de campo.

HOSPITAL	DIRECTIVOS	COORDINADORES	J. SERVICIO	J. SECCIÓN	J. UNIDAD	OTROS	TOTAL
H. de GETAFE	3	1	6	0	0	0	10
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO", Logroño	3	1	6	0	0	2	12
C. H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	4	1	6	0	0	1	12
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid	6	1	4	1	1	0	13
H. "VIRGEN DE LA SALUD", Toledo	2	1	4	1	2	1	11
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	18	5	26	2	3	4	58

- Revisión de las estructuras organizativas y del funcionamiento de los servicios o unidades que soportaban la gestión del sistema de información en los hospitales.

- Análisis de la estructura de la organización hospitalaria que intervenía en los procesos de contratación del mantenimiento de los soportes físicos y lógicos informáticos.

- Revisión de los planes funcionales de objetivos del ejercicio 1992 y de los contratos-programas correspondientes a 1993, 1994 y 1995 de los hospitales de la muestra para comprobar la existencia o inexistencia de objetivos específicos relacionados con la implantación, desarrollo y seguimiento de los sistemas de información.

- Revisión, cuando existían, de las instrucciones escritas sobre organización, funcionamiento y control de los sistemas de información.

- Revisión de cada uno de los denominados «cuadros de mando», que es un instrumento de información y de control de la gestión, que permite a las gerencias de los hospitales contemplar de forma global la situación y evolución de los aspectos clave de la gestión asistencial y económico-administrativa.

- Revisión del contenido de los registros, estructura de ficheros y grado de informatización de las principales fuentes de información del subsistema de información asistencial.

- Revisión del grado de informatización del subsistema económico-administrativo.

- Revisión de las estadísticas mensuales y de las Memorias Anuales de la actividad de cada hospital de la muestra.

- Revisión de las actas de las comisiones de dirección, de garantía de calidad de historias clínicas y de las juntas técnico-asistenciales, cuando funcionaban, así como de las comisiones de compras y mesas de contratación.

- Revisión de los expedientes y de las nóminas del personal adscrito a los servicios de admisión, de documentación y archivo clínico, de informática y de control de gestión y estadística.

- Comprobación de los inventarios y de las relaciones de equipos, y de programas y aplicaciones informáticos.

- Revisión de los expedientes relativos a la contratación para la adquisición o arrendamiento de los equipos, programas y aplicaciones informáticos, existentes en los cinco hospitales de la muestra, así como los de contratos correspondientes a la asistencia técnica y su mantenimiento.

- Análisis de la ejecución presupuestaria en los conceptos y subconceptos presupuestarios de: arrendamiento de equipos para procesos de información; inversiones nuevas y de reposición de equipos para procesos de información (incluida la asistencia técnica y el mantenimiento); material informático no amortizable; y amortización de equipos para procesos de información.

- Revisión de la facturación correspondiente a los conceptos presupuestarios enumerados en el párrafo anterior.

- Verificación de la codificación de las variables de una muestra de los registros contenidos en la base de da-

tos del CMBD a través de su contraste los documentos existentes en las historias clínicas de los pacientes, correspondientes a los episodios de alta seleccionados. La técnica utilizada en la selección de la muestra fue la de muestreo aleatorio sobre el total de altas de cada hospital, determinándose previamente su tamaño mediante la utilización de tablas estadísticas para poblaciones finitas con un nivel de confianza del 90% y un error del 10%.

1.4.2. Limitaciones al alcance de la fiscalización

En primer lugar, el equipo fiscalizador del Tribunal de Cuentas no ha podido conocer el importe total de la inversión aprobada en el Plan Descentralizado de Informática Hospitalaria.

Los hospitales no disponían de inventarios completos y actualizados de todos los recursos informáticos existentes.

Es preciso señalar que la Dirección General del INSALUD ha aportado a este Tribunal de Cuentas, durante la realización de la fiscalización, informaciones contradictorias respecto del número total de altas en los hospitales de la muestra. Así, de las estadísticas de actividad de la documentación general facilitada por la Dirección General del INSALUD relativa a todos los hospitales de la muestra se han obtenido los datos que figuran en la primera columna del cuadro 1.3, mientras que de la información en soporte magnético, también facilitada por la Dirección General del INSALUD, sobre altas contenidas la base de datos del CMBD, se desprenden los datos de la segunda columna del cuadro 1.3, que no coinciden en cuatro de los cinco hospitales de la muestra.

Cuadro 1.3: Comparación entre el número de altas contenido en las estadísticas de actividad y en la base de datos del CMBD. 1994.

HOSPITAL	Nº ALTAS (ESTADÍSTICA DE ACTIVIDAD INSALUD)	Nº ALTAS (BASE DE DATOS CMBD)	DIFERENCIA(%)
H. de GETAFE	18.971	18.493	2,52
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	18.806	19.674	-4,62
C. H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	29.944	28.720	4,09
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid	40.404	35.301	12,63
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	21.734	21.735	0,00

Para realizar la verificación de la codificación de la muestra de los registros de base de datos del CMBD, el equipo fiscalizador del Tribunal de Cuentas ha tenido que utilizar tres tipos de información diferentes, que deben estar contenidos en las historias clínicas: la hoja clínico-estadística, en su defecto el informe de alta y, en defecto de los dos anteriores, otros documentos contenidos en la historia clínica. Ello se ha debido a que la hoja clínico-estadística no se cumplimentaba plenamente en ninguno de los hospitales de la muestra (v. punto 6.2. del Informe) y a que el informe de alta no aparecía recogido en el 12,60% de las historias clínicas revisadas por el equipo fiscalizador en los cinco hospitales de la muestra.

Los hospitales de la muestra, no cumplimentaban plenamente la hoja clínico-estadística, que es el documento base de la historia clínica cuya información debe contener el registro de la base de datos del CMBD. Por el contrario, codificaban los datos clínicos en una de las copias del informe de alta, mientras que los datos administrativos se codificaban directamente en el momento de su introduc-

ción en la aplicación informática que soportaba el CMBD. En los hospitales de Getafe y Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid la copia del informe de alta (con los códigos asistenciales del CMBD) se archivaba separadamente de la historia clínica. En el complejo hospitalario Universitario de Salamanca y en el hospital «Virgen de la Salud», de Toledo, el informe de alta codificado no se cumplimentaba. En el complejo hospitalario «San Millán-San Pedro», de Logroño, estos informes se destruían una vez introducidos los datos en la base del CMBD.

Como ya se ha adelantado, el informe de alta (copia sin codificar) que es la principal fuente de información del episodio clínico del paciente, sólo se ha localizado en el 87,39 % de las historias clínicas revisadas. Por este motivo cuando el informe de alta no existía en la historia clínica, o no se encontraban en él las variables que constituyen cada registro del CMBD, el Tribunal de Cuentas ha tenido que recurrir a otros documentos que formaban parte de la historia clínica. En el cuadro 1.4 se observa el número de informes de alta localizados en el total de historias clínicas revisadas.

Cuadro 1.4: Localización del informe de alta en las historias clínicas. 1994.

HOSPITAL	Hª Cª REVISADAS	INFORME DE ALTA EN LA HISTORIA	% I. ALTA / Hª Cª REVISADAS
H. de GETAFE	103	101	98,06
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	122	113	92,62
C. H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	130	112	86,15
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid	114	95	83,33
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	118	92	77,97
TOTAL MUESTRA	587	513	87,39

A su vez, las historias solicitadas para cada uno de los hospitales de la muestra así como la localización o no, y el número de historias revisadas se reflejan en el cuadro 1.5.

Cuadro 1.5: Muestra de historias clínicas solicitadas. 1994.

HOSPITAL	Hª Cª SOLICITADAS	Hª Cª LOCALIZADAS	% LOCALIZACIÓN	Hª Cª REVISADAS	% Hª Cª REVISADAS / Hª Cª LOCALIZADAS
H. de GETAFE	120	120	100,00	103	85,83
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	130	130	100,00	122	93,85
C. H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	130	130	100,00	130	100,00
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid	130	119	91,54	114	95,80
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	130	120	92,31	118	98,33
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	640	619	96,72	587	94,83

Como puede observarse en el cuadro 1.5, en el total de la muestra de hospitales el equipo fiscalizador ha solicitado 640 historias clínicas de las cuales se han localizado el 96,72%, aunque sólo se han podido revisar 587 historias debido a que el resto estaban siendo utilizadas en ese momento por los servicios médicos. En 13 casos aunque apareció la historia clínica no se localizó la documentación relativa al episodio registrado en la base de datos del CMBD.

En concreto, la prueba realizada por el equipo fiscalizador del Tribunal de Cuentas para verificar la correcta transcripción y codificación de los registros de la base de datos del CMBD ha consistido en recodificar todos los datos de carácter administrativo a partir de los datos disponibles de las altas seleccionadas en la muestra con el objeto de comprobar la bondad de la transcripción realizada por los hospitales.

Respecto a la codificación de los datos asistenciales, la prueba se ha concretado en comprobar la coincidencia o no de los códigos que figuraban en el informe de alta (copia con códigos asistenciales) y los contenidos en la base del CMBD. Es preciso señalar que sólo un 42,5% de las altas de la muestra disponían de un informe de alta donde constaban de forma expresa los códigos de carácter asistencial, ya que en el complejo hospitalario Universitario de Salamanca y en el hospital «Virgen de la Salud», de Toledo, los datos referentes a la codificación diagnóstica se introducían directamente en la aplicación informática que daba soporte al CMBD al disponer estos hospitales de un programa automatizado de codificación diagnóstica. En el hospital de Getafe, en el complejo hospitalario «San Millán-San Pedro», de Logroño, y en hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid sólo se localizaron los informes de alta codificados en un 92%, un 51% y un 73%, respectivamente.

1.4.3. Período analizado

El período al que se extiende el análisis comprende los años 1992, 1993 y 1994. Las pruebas de auditoría para conocer el grado de implantación del CMBD se refieren al ejercicio de 1994. Además se han analizado aspectos organizativos correspondientes al ejercicio de 1995 y aspectos de la contratación de equipos y programas in-

formáticos de ejercicios anteriores a 1992 pero que, por su repercusión y grado de ejecución, afectaban al período analizado en la fiscalización.

CAPÍTULO 2

PLANIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y CONTRATACIÓN DE LOS EQUIPOS Y APLICACIONES

En este capítulo del Informe se analizan, a efectos de la fiscalización objeto del mismo, los órganos competentes en materia de planificación de los sistemas de información para la atención especializada en los hospitales del INSALUD; la planificación de los sistemas de información, y la contratación realizada por los organismos centrales del Ministerio de Sanidad y Consumo y Dirección General del INSALUD de los equipos y aplicaciones que configuran estos sistemas. Asimismo, se analiza la ejecución de esta contratación en los cinco hospitales de la muestra.

2.1. Órganos competentes en materia de planificación de los sistemas de información para la atención especializada en los hospitales del INSALUD

Las competencias en materia de planificación de los sistemas de información en los hospitales del INSALUD durante el período que abarca esta fiscalización están establecidas en las siguientes disposiciones:

- Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 29 de marzo de 1982, por la que se crea la Comisión Ministerial de Informática («BOE» del 10 de abril de 1982).
- Real Decreto 2291/1983, de 28 de julio, por el que se crea el Consejo Superior de Informática («BOE» del 26 de agosto de 1983).
- Real Decreto 858/1992, de 10 de julio («BOE» 16 de julio de 1992), que modificó la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo, establecida por el Real Decreto 987/1991, de 21 de junio.

Estas dos disposiciones centralizaron las competencias de la planificación, la gestión y el control en materia

de sistemas de información, en los citados órganos del Departamento Ministerial, dejando sin competencias sobre la gestión del área informática a la Dirección General del INSALUD.

- Real Decreto 1415/1994, de 25 de junio, que modifica de nuevo parcialmente la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo («BOE» de 28 de julio de 1994).

La atribución de las competencias relativas a la planificación, la gestión y el control de los sistemas de información a varios centros directivos, las Direcciones Generales de Aseguramiento y Planificación y de Servicios e Informática, se proyectó negativamente sobre la gestión sanitaria del INSALUD, que no obstante es el responsable de la gestión sanitaria de la Seguridad Social, pues esta Entidad Gestora quedó desprovista de las competencias relativas a los sistemas de información de la gestión sanitaria.

Por otra parte la distribución de las competencias relativas a estos sistemas entre dos Direcciones Generales del Ministerio agravó, entre 1991 y 1994, la situación al plantear problemas de coordinación.

La situación no se resolvió hasta que en 1994, el Real Decreto 1415/1994, de 25 de junio, atribuyó al INSALUD las competencias de desarrollo e implantación de aplicaciones informáticas.

2.2. El plan de informatización de las áreas sanitarias (plan DIAS)

La planificación de los actuales sistemas de información de los hospitales del INSALUD tiene su origen en el llamado «Plan de Dotación Informática de las Áreas Sanitarias» (Plan DIAS) aprobado en 1988 conjuntamente por los Ministerios de Sanidad y Consumo y de Industria y Energía. Con el Plan DIAS se pretendía dotar a los hospitales del INSALUD de los medios informáticos necesarios para recoger y tratar toda la información que en ellos se genera. Por otra parte, este Plan establecía como uno de sus objetivos principales la puesta en explotación de determinada información del fichero de pacientes que constituía el CMBD. Por estas razones, el Plan DIAS es objeto de análisis en esta fiscalización, a pesar de que su inicio y desarrollo fiscal son anteriores a los ejercicios objeto central de la misma.

La primera etapa del plan DIAS tenía como objetivo prioritario la dotación e implantación básica de los recursos físicos, lógicos, redes y soporte de comunicaciones que cubrieran los requerimientos mínimos de la atención especializada prestada en los hospitales del INSALUD. Para ello se partió de los recursos informáticos existentes en dichos hospitales en enero de 1988, y se establecieron los criterios de normalización del soporte físico para cada hospital, clasificados en cinco tipos en función del número de camas. Respecto a las aplicaciones, se establecieron las siguientes áreas prioritarias de informatización:

- Admisiones/fichero.
- Preadmisiones y cita previa de consultas externas.
- Cita previa en el área de salud.

- Urgencias.
- Almacenes generales.
- Nóminas.
- Farmacia.
- Contabilidad general.
- Contabilidad presupuestaria y terceros.

El plan no contempló la informatización de importantes áreas de gestión como las áreas quirúrgica, de pruebas diagnósticas, de mantenimiento y servicios generales lo que originó, como se refleja en el Capítulo 6 de este Informe que cada hospital adoptara las soluciones que mejor se adaptaban a su capacidad técnica y de recursos, por lo que esta planificación resultó insuficiente desde un principio.

Para la informatización de estas áreas era necesario recoger al menos una serie de datos, que son los considerados como Conjunto Mínimo Básico de Datos (CMBD). Estos datos son:

- Identificación del centro hospitalario.
- Identificación del paciente.
- Fecha de nacimiento.
- Sexo.
- Residencia.
- Financiación.
- Fecha de ingreso.
- Circunstancias del ingreso.
- Diagnósticos:

- Principal.
- Otros.

- Procedimientos quirúrgicos y obstétricos.
- Otros procedimientos.
- Fecha de alta.
- Circunstancias del alta.
- Identificación del médico responsable del alta.

El Plan DIAS establecía los recursos humanos mínimos con formación técnica en informática que se consideraban necesarios para llevarlo a cabo en cada tipo de hospital. Dependiendo del tamaño del hospital los recursos humanos eran:

- Para los hospitales con más de 1.000 camas: un coordinador de informática con puesto de trabajo de nivel 26.
- Para los hospitales entre 500 y 1.000 camas: un coordinador de informática con puesto de trabajo de nivel 24.
- Para los hospitales entre 250 y 500 camas: un coordinador de informática con puesto de trabajo de nivel 22.
- Para todos los hospitales, independientemente de su tamaño recomendaba de cuatro a seis operadores por instalación, a cargo de los cuales estaría el mantenimiento y soporte del sistema.

La contratación del Plan se realizó en dos fases a través de los concursos públicos 1/88 y 9/90, que por resultar insuficientes se ampliaron en noviembre de 1991 para el soporte físico informático, y en 1992 para el desarrollo de aplicaciones. La fiscalización de estos contratos por el Tribunal de Cuentas se realizó con motivo de otra fiscali-

zación³. Por lo que el plan DIAS sólo se analiza en este Informe por su incidencia en las instalaciones informáticas de los hospitales de la muestra.

2.3. El plan DIAS en los hospitales de la muestra

El Plan DIAS en los hospitales de la muestra se ha analizado a través de las comprobaciones realizadas por este Tribunal de Cuentas sobre la ejecución de los contratos correspondiente a los concursos públicos 1/88 y 9/90, relativos a la primera y segunda fases de la contratación del Plan DIAS y a sus respectivas ampliaciones.

En las comprobaciones se ha analizado la ejecución de los créditos asignados para cada uno de los niveles en los que se fraccionó el objeto de estos concursos públicos (cuatro en el 1/88, y dos en el 9/90), los problemas en la recepción y puesta en funcionamiento del soporte físico y el cumplimiento del cronograma establecido para la implantación del soporte Físico.

2.3.1. Observaciones relativas a cada hospital

Respecto a la ejecución de los concursos públicos correspondiente a la contratación Plan DIAS en los cinco hospitales de la muestra, es preciso hacer las siguientes observaciones:

- Hospital de Getafe.

El hospital de Getafe resultó destinatario de los bienes adjudicados en el concurso público 9/90 (segunda fase de la contratación del Plan DIAS), pero en dicho momento (13 de febrero de 1991) el hospital estaba en su fase de montaje, siendo su responsable la gerencia del hospital Central de la Cruz Roja de Madrid.

En el concurso público 1/88, el hospital Central de la Cruz Roja de Madrid, que era administrado por el INSALUD, se incluyó en el grupo de hospitales, de los dos previstos en el concurso, con posibilidades de contratar por la vía de adecuación tecnológica. Según las comprobaciones realizadas por este Tribunal, en enero de 1991, la gerencia del hospital Central de la Cruz Roja, acogiendo a esta vía contrató de forma directa con la empresa HEWLETT PACKARD ESPAÑOLA, S. A., el arrendamiento con opción a compra del equipamiento informático que posteriormente se trasladó al hospital de Getafe.

El importe total de este contrato fue 75.166.540 pesetas y su pago se imputó con cargo a los créditos presupuestarios del hospital de Getafe por importe de 67.904.382 pesetas, debido a una reducción del precio inicial estipulado en el contrato por el adelanto de la fecha de la opción de compra en nueve meses.

En enero de 1992, un año más tarde de la fecha definitiva de la resolución del concurso público 9/90, la ge-

rencia del hospital de Getafe, en escrito dirigido al Ministerio de Sanidad y Consumo renunció a los bienes que la Dirección General del INSALUD había atribuido a dicho hospital en el citado concurso público. El motivo alegado en la renuncia era que los equipos del hospital Central de la Cruz Roja se habían trasladado al hospital lo que determina que la adquisición de los equipos informáticos del hospital de Getafe no se realizara con créditos del Plan DIAS. Por este motivo el hospital no se incluye en el análisis de la ejecución de los concursos públicos 1/88 y 9/90.

- Complejo hospitalario «San Millán-San Pedro», de Logroño.

Los hospitales «San Millán» y «San Pedro» no fueron integrados en un complejo hospitalario hasta 1994. Ambos resultaron destinatarios de los bienes del objeto del concurso público 1/88 entre el grupo de hospitales a informatizar completamente, por lo que el análisis de la ejecución del concurso público en estos hospitales se realiza separadamente para cada uno de ellos.

Además, el hospital «San Millán» resultó incluido en el contrato de la ampliación del nivel 1 (soporte físico) de la primera fase de la contratación del Plan DIAS por un importe de 4.457.446 pesetas, gasto que se imputó a la Dirección General del INSALUD

- Complejo hospitalario Universitario de Salamanca.

El complejo hospitalario Universitario de Salamanca en el momento de finalizar este Informe de fiscalización estaba integrado por los hospitales «Virgen de la Vega» y Clínico Universitario de Salamanca. Sin embargo, en la fecha en la que se adjudicó el concurso público 1/88 (3 de mayo de 1989) se estaba iniciando el proceso de integración de los centros citados.

Entre los 87 hospitales que fueron receptores de los bienes adjudicados en el concurso público 1/88 (primera fase de contratación del Plan DIAS) figuraba el hospital «Virgen de la Vega» como hospital a informatizar, mientras que el hospital Clínico Universitario de Salamanca aparecía como hospital con posibilidad para contratar por la vía de la adecuación tecnológica.

Al constituirse el complejo hospitalario, el gerente solicitó a la Dirección General del INSALUD en fecha 3 de octubre de 1989 la ampliación del soporte físico informático adjudicado al hospital «Virgen de la Vega». Este hospital había sido clasificado como grupo C (entre 251 y 500 camas) en el concurso público 1/88. La reclasificación del complejo hospitalario incluyéndolo en el grupo E se realizó por el Consejero Técnico para la informática del INSALUD en fecha 3 de abril de 1990, indicándose en su resolución que podrían acogerse a la estipulación quinta del contrato administrativo firmado por el INSALUD y la Unión Temporal de Empresas como adjudicataria parcial del concurso público 1/88. Ello supuso que, aunque la Dirección General estimó oportuna la reclasificación de grupo del complejo hospitalario, no modificó el presupuesto estipulado en la resolución del concurso público para el hospital «Virgen de la Vega» (30,2 millones de pesetas) y comunicó a la gerencia del complejo

³ «Informe de Fiscalización sobre la adquisición, el arrendamiento y la gestión de instalación y puesta en funcionamiento de equipamiento informático en la Seguridad Social». Aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas de 24 de julio de 1996, y remitido a las Cortes Generales.

hospitalario que podía contratar con la misma empresa adjudicataria, pero a través de la vía de adecuación tecnológica.

- Hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid.

En el momento de finalizar esta fiscalización el hospital estaba constituido por la integración de tres centros hospitalarios: el hospital Clínico Universitario de «San Carlos», el hospital «Fernando Primo de Rivera» y el hospital «Pabellón 8-Centro Nacional de Especialidades Quirúrgicas (CNEQ)».

En el concurso público 1/88 (primera fase de la contratación del Plan DIAS) figuraban los hospitales «Fernando Primo de Rivera» y «Pabellón 8-CNEQ» como instituciones destinatarias de los bienes objeto del citado concurso público por ser hospitales a informatizar completamente. Por su parte, el hospital Clínico Universitario de «San Carlos» figuraba como hospital con posibilidad de contratar por la vía de la adecuación tecnológica.

Dicha adecuación tecnológica se realizó mediante contratación directa de la gerencia de este hospital con la empresa IBM, S. A., con la aprobación del Comité Técnico para Informática del Plan DIAS, según se deduce de la documentación aportada por el hospital al equipo fiscalizador.

Los hospitales «Fernando Primo de Rivera» y «Pabellón 8-CNEQ», estaban integrados dentro de la gestión administrativa del hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 en la fecha de resolución del concurso público 1/88, por lo que los equipos informáticos que les correspondieron en el concurso público 1/88 concurso de la primera fase de la contratación de Plan DIAS fueron recepcionados y utilizados en la red informática del nuevo hospital.

Por ello, el análisis de la ejecución de la contratación del Plan DIAS se limita en este punto, a los hospitales «Fernando Primo de Riveran» y «Pabellón 8-CNEQ». La contratación de la gerencia del hospital Clínico Universitario «San Carlos» con la empresa IBM, S. A., se analiza en el Capítulo 3 de este Informe ya que la vía de adecuación tecnológica del Plan DIAS no se realizó con los créditos de los concursos públicos 1/88 y 9/90.

- Hospital «Virgen de la Salud», de Toledo.

Los hospitales «Virgen de la Salud», «Virgen del Valle» y «Nacional de Paraplégicos», de Toledo, aunque tenían un equipo directivo común, no fueron constituidos en complejo hospitalario, con un único centro de gasto,

hasta 1995. Por este motivo, el análisis de la ejecución de la contratación del Plan DIAS se ha realizado separadamente para cada uno de los tres hospitales.

Estos tres hospitales resultaron destinatarios de los bienes objeto del concurso público 1/88 (primera fase de la contratación del Plan DIAS) y además el hospital «Nacional de Paraplégicos» resultó destinatario del segundo concurso público del Plan DIAS (9/90), gracias a la renuncia de cuatro hospitales que anteriormente habían resultado destinatarios en este último concurso público.

2.3.2. Ejecución de los créditos asignados a los hospitales de la muestra en la contratación del plan DIAS

El importe asignado a los hospitales de la muestra, en relación con el importe total de adjudicación del concurso público 1/88 de la primera fase de la contratación del Plan DIAS (2.538.689.078 pesetas), representó el 9,61%.

En el cuadro 2.1 se puede observar la distribución de este presupuesto en la muestra de hospitales y para los cuatros niveles en los que se fraccionó el objeto del concurso público:

Los niveles a los que hacia referencia el concurso eran los siguientes:

- Nivel 1: Arrendamiento con opción a compra del equipo físico y de las licencias del sistema operativo, en el que se incluía su instalación, el mantenimiento y la formación y soporte al personal de explotación (en adelante, la referencia utilizada para este nivel en este Informe de fiscalización será la de soporte físico).

- Nivel 2: Arrendamiento con opción a compra de una base de datos relacional y de un entorno de desarrollo de cuarta generación e independiente del constructor, acorde con el sistema operativo transportable generalizado, requerido en el nivel 1, con las correspondientes licencias de uso, instalación, mantenimiento y formación y soporte al personal (en adelante, la referencia utilizada para este nivel en este Informe será la de gestor de base de datos).

- Nivel 3: Arrendamiento con opción a compra de un paquete de aplicaciones hospitalarias operativo al momento de la contratación, incluyendo la realización y desarrollo de cuantos trabajos se demandaran conducentes a que al final del primer semestre estuviese adaptado a la base de datos relacional consecuencia de la resolución del nivel 2 (en adelante, la referencia utilizada para este nivel en este Informe será la del paquete de aplicaciones).

Cuadro 2.1: Adjudicación del concurso público 1/88: Primera fase de contratación del plan DIAS en los hospitales de la muestra.

	NIVEL 1	NIVEL 2	NIVEL 3	NIVEL 4	TOTAL
TOTAL MUESTRA	165.200.000	6.982.254	22.068.960	49.654.944	243.906.158
% TOTAL DEL MISMO NIVEL EN LA ADJUDICACIÓN	9,81	9,31	9,2	9,2	9,61
CP 1/88					

En cuanto al presupuesto asignado a los hospitales de la muestra en el concurso público 9/90 (segunda fase de la contratación del Plan DIAS) ascendió a 3,66% de los 541,8 millones adjudicados, ya que sólo afectó al hospital Nacional de Paraplégicos de Toledo (cuadro 2.2).

Los niveles consistían en:

- Nivel 1: arrendamiento con opción a compra del equipo físico y de las licencias del sistema operativo.
- Nivel 2: arrendamiento del servicio de implantación de las aplicaciones de admisión, gestión contable, gestión de personal, gestión de almacén y suministros, así como de la formación y asistencia técnica permanente a todo el personal involucrado.

Cuadro 2.2: Adjudicación del concurso público 9/90: Segunda fase de contratación del plan DIAS en los cinco hospitales de la muestra.

	NIVEL 1	NIVEL 2	TOTAL ADJUDICADO
TOTAL MUESTRA	19.845.235	—	19.845.235
% TOTAL ADJUDICACIÓN CP 9/90	4,48	—	3,66

Cuatro hospitales de los 16 que resultaron destinatarios del objeto del concurso público 9/90 renunciaron al mismo, y el importe que se les había asignado se distribuyó entre trece hospitales, entre los que se encontraba el hospital «Nacional de Paraplégicos» de Toledo. Según se ha comprobado por el equipo fiscalizador la modificación del contrato sólo se realizó con la empresa adjudicataria del nivel 1 (soporte físico) del citado concurso pú-

blico. Por este motivo, al hospital «Nacional de Paraplégicos» no le fue asignado presupuesto en el nivel 2 del concurso público 9/90, como se puede observar en el cuadro 2.2.

La distribución de los cuatro niveles en los que se clasificó el objeto del concurso público 1/88 (primera fase de la contratación del Plan DIAS) en los hospitales de la muestra se observa en el cuadro 2.3:

Cuadro 2.3: Distribución porcentual por niveles de la adjudicación del concurso público 1/88 en los hospitales de la muestra y en el total de la adjudicación.

HOSPITAL	TOTAL ADJ.	%N1/TOTAL HOSP.	%N2/TOTAL HOSP.	%N3/TOTAL HOSP.	%N4/ TOTAL HOSP.
H. "San Millán". Logroño	54.034.300	79,58	3,83	5,10	11,49
H. "San Pedro". Logroño	18.224.076	49,38	1,42	15,14	34,06
H. "Virgen de la Vega". Salamanca	30.199.841	66,89	3,43	9,13	20,55
H. Pabellón 8 - C.N.E.Q. Madrid	25.482.700	62,79	2,03	10,82	24,36
H.F. Primo de Rivera. Madrid	18.224.076	49,38	1,42	15,14	34,06
H. "Virgen de la Salud". Toledo	54.034.300	79,58	3,83	5,10	11,49
H. "Virgen del Valle". Toledo	18.224.076	49,38	1,42	15,14	34,06
H. N. Paraplégicos. Toledo	25.482.700	62,79	2,03	10,82	24,36
TOTAL MUESTRA	243.906.249	67,73	2,86	9,05	20,36
TOTAL CP 1/88	2.538.689.078	66,32	2,96	9,45	21,27

En este cuadro se pueden observar las diferencias existentes en la distribución porcentual del importe adjudicado por niveles a cada uno de los hospitales de la muestra, para el total de la muestra y para la misma distribución de estos 4 niveles sobre el total del importe de adjudicación de los 87 hospitales destinatarios de la adjudicación del concurso público.

Esta situación muestra los desequilibrios en la distribución del importe total de la adjudicación por hospitales en el concurso público 1/88, que sólo se realizó en función del número de camas sin tener en cuenta otras características particulares de los hospitales ni las necesidades informáticas de los mismos.

Los resultados obtenidos en los hospitales de la muestra en la ejecución de la primera fase de la contratación del Plan DIAS se resumen a continuación, según los niveles en los que se clasificó el objeto del concurso público:

- Ejecución del crédito presupuestario correspondiente al nivel 1 (soporte físico):

La ejecución del crédito presupuestario correspondiente al nivel 1 en los hospitales fiscalizados se refleja en el cuadro 2.4.

Cuadro 2.4: Ejecución del nivel 1 del concurso público 1/88 en los hospitales de la muestra.

HOSPITAL	EMPRESA ADJUDICATARIA	PRESUPUESTO	FACTURAS PAGADAS	FACTURAS IMPAGADAS	TOTAL FACTURAS	DIFERENCIA CON EL PRESUPUESTO DE ADJUDICACIÓN
H. "San Millán". Logroño	HEWLETT PACKARD ESP., S.A.	43.000.000	32.580.585	0	32.580.585	10.419.415
H. "San Pedro". Logroño	HEWLETT PACKARD ESP., S.A.	9.000.000	7.845.976	0	7.845.976	1.154.024
H. "Virgen de la Vega". Salamanca	NIXDORF COMPUTER, S.A.	20.200.000	0	43.189.278	43.189.278	-22.989.278
H. Universitario San Carlos Pabellón 8. Madrid (1)	APD, S.A. (2)	(a) 25.000.000	25.285.184	0	25.285.184	-285.184
H. "Virgen de la Salud". Toledo	NIXDORF COMPUTER, S.A.	43.000.000	33.238.695	9.718.631	42.957.326	42.674
H. "Virgen del Valle". Toledo	NIXDORF COMPUTER, S.A.	9.000.000	1.540.176	4.374.992	5.915.168	3.084.832
H. N. de Paraplégicos. Toledo	APD, S.A.	16.000.000	11.222.211	0	11.222.211	4.777.789
TOTAL MUESTRA		165.200.000	111.712.827	57.282.901	168.995.728	-3.795.728

(1) Incluye los presupuestos de los hospitales «Pabellón 8 - CNEQ» y «Fernando Primero de Rivera» para poder hacer la comparación.

(2) APD, S. A.: Corresponde a las siglas de la empresa ALGORITMOS, PROCESOS Y DISEÑOS, S. A.

Todos los hospitales con excepción del complejo hospitalario Universitario de Salamanca y el hospital Universitario de San Carlos-Pabellón 8 de Madrid presentaban un gasto inferior al crédito presupuestario asignado para el nivel 1 de la primera fase de la contratación del Plan DIAS.

El 34,67% (57.282.901 pesetas) de las facturas correspondientes al arrendamiento del soporte físico informático del concurso público 1/88 sobre el presupuesto no habían sido abonadas por las gerencias de los hospitales debido fundamentalmente a los problemas surgidos con el suministro realizado por la empresa NIXDORF COMPUTER, S. A., que se señalan a continuación:

— La deuda del complejo hospitalario Universitario de Salamanca con esta empresa, en el momento de finalizar este Informe de fiscalización, era de 43,2 millones de pesetas.

Según se desprende de la documentación revisada por este Tribunal de Cuentas, el origen de esta deuda está en la recalificación del hospital que pasó del grupo C al grupo E como consecuencia de su configuración como complejo hospitalario. Sin embargo, a pesar de que la recalificación entrañaba un mayor suministro de equipos, el crédito asignado continuó siendo el mismo concretamente el asignado en su día al hospital «Virgen de la Vega», con un importe para el nivel 1 de 20,2 millones de pesetas.

La gerencia del complejo hospitalario no firmó las actas de recepción debido a que el soporte lógico suministrado en los niveles 2 y 3 del concurso público no funcionaba en los equipos suministrados por la empresa NIXDORF COMPUTER, S. A., y por considerar que esta empresa no había suministrado todo el material estandarizado para el grupo E. Por este motivo, la gerencia retuvo el crédito asignado en noviembre de 1991 a favor de

otra empresa que en aquellos momentos trabajaba en el sistema de cableado del centro.

Hasta el 2 de noviembre de 1993, la gerencia del complejo hospitalario no firmó un acta de recepción de los equipos suministrados, que estaban en funcionamiento, fundamentalmente material de microinformática y periféricos de la red (terminales, impresoras). Posteriormente, el 20 de febrero de 1995, NIXDORF COMPUTER, S. A., presentó una factura por un importe de 43.189.278 pesetas que permanecía en deuda en el momento de finalizar el trabajo de campo de esta fiscalización, debido a que la gerencia no estaba de acuerdo con este importe. Por este motivo, la Gerencia del centro decidió consultar a la Dirección General del INSALUD sobre los precios unitarios de los equipos suministrados en el Plan DIAS. Sin embargo, de la contestación obtenida se deduce que ésta tampoco los conocía, ya que se limitó a recordar al complejo hospitalario el presupuesto que en su día se asignó a los hospitales del grupo E.

Según las entrevistas mantenidas por el equipo fiscalizador con la gerencia del complejo hospitalario, ésta, con la aprobación de la CIABSI, adquirió equipos informáticos a la empresa HEWLETT PACKARD ESPAÑOLA, S. A., en diciembre de 1992 para poder poner en funcionamiento las aplicaciones del Plan DIAS. Esta adquisición se imputó a los presupuestos del complejo hospitalario, ya que la Intervención General de la Seguridad Social no autorizó que se pagara a esta última empresa con el crédito retenido a favor de la empresa de cableado citada anteriormente.

— Los centros que integran el hospital «Virgen de la Salud» de Toledo presentaban una deuda con la empresa NIXDORF COMPUTER, S. A., de 14.093.623 pesetas, correspondiente a facturas presentadas y pendientes de pago.

La gerencia del hospital no firmó el acta de recepción del equipamiento informático hasta el 8 de julio de 1992,

es decir, cuando habían transcurrido más de tres años desde la adjudicación del concurso público 1/88. La gerencia no justificó las causas del retraso a pesar de haber sido requerida a tal fin por el equipo fiscalizador de este Tribunal de Cuentas

Según se desprende de las entrevistas realizadas por el equipo fiscalizador, en este hospital, al igual que en el complejo hospitalario Universitario de Salamanca, las unidades centrales (servidores) de la red principal informática suministradas por la empresa NIXDORF COMPUTER, S. A., nunca se han puesto en funcionamiento.

Al momento de finalizar esta fiscalización, el Tribunal de Cuentas no ha tenido constancia de que la Dirección General del INSALUD, ante la imposibilidad de poner en funcionamiento en algunos hospitales el sistema

informático objeto de contratación, hubiera actuado de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 94, párrafo segundo de la Ley de Contratos del Estado, que establece que cuando los bienes no se hallen en estado de ser recibidos se hará constar así en el acto de entrega y se darán las instrucciones precisas al empresario para que remedie los defectos observados o proceda a realizar un nuevo suministro.

- Ejecución del crédito presupuestario correspondiente al nivel 2 (gestor de base de datos):

La ejecución del crédito presupuestario correspondiente al nivel 2 del concurso público 1/88 se observa en el cuadro 2.5.

Cuadro 2.5: Ejecución del nivel 2 del concurso público 1/88 en los hospitales de la muestra.

HOSPITAL	EMPRESA ADJUDICATARIA	PRESUPUESTO	FACTURAS PAGADAS	FACTURAS IMPAGADAS	TOTAL FACTURAS	DIFERENCIA CON EL PRESUPUESTO DE ADJUDICACIÓN
H. "San Millán". Logroño	APD, S.A.	2.068.812	1.626.526	0	1.626.526	442.286
H. "San Pedro". Logroño	APD, S.A.	258.588	232.800	0	232.800	25.788
H. "Virgen de la Vega". Salamanca	APD, S.A.	1.034.352	990.237	0	990.237	44.115
H. Universitario San Carlos - Pabellón 8. Madrid (1)	APD, S.A.	775.800	784.645	0	784.645	-8.845
H. "Virgen de la Salud". Toledo	APD, S.A.	2.068.812	1.980.055	0	1.980.055	88.757
H. "Virgen del Valle". Toledo	APD, S.A.	258.678	261.916	0	261.916	-3.238
H. N. Paraplégicos.	APD, S.A.	517.212	247.581	0	247.581	269.631
TOTAL MUESTRA		6.982.254	6.123.760	0	6.123.760	858.494

(1) Incluye los presupuestos de los hospitales «Pabellón 8 - CNEQ» y «Fernando Primero de Rivera» para poder hacer la comparación.

(2) APD, S. A.: Corresponde a las siglas de la empresa ALGORITMOS, PROCESOS Y DISEÑOS, S. A.

Respecto a la ejecución del crédito adjudicado para el nivel 2, los hospitales de la muestra no presentaban facturas impagadas, aunque de las 36 mensualidades en las que se había distribuido el pago del contrato, existían algunas pendientes. Las gerencias de los hospitales no aportaron al equipo fiscalizador de este Tribunal justificación alguna por valor de 870.577 pesetas (12,47% del importe adjudicado para este nivel en los hospitales de la muestra), desconociéndose si esta cantidad es deuda no registrada o si aún no había sido facturada por la empresa. En todo caso, como se ha señalado en el punto anterior de este Informe,

el gestor de la base de datos (nivel 2) se recepcionó por la Dirección General del INSALUD el 17 de julio de 1991, por lo que las treinta y seis mensualidades de pago estipuladas en el contrato vencían en julio de 1994.

- Ejecución del crédito presupuestario correspondiente al nivel 3 (paquete de aplicaciones):

La ejecución del crédito presupuestario correspondiente a este nivel en los hospitales de la muestra se observa en el cuadro 2.6.

Cuadro 2.6: Ejecución del nivel 3 del concurso público 1/88 en los hospitales de la muestra.

HOSPITAL	EMPRESA ADJUDICATARIA	PRESUPUESTO	FACTURAS PAGADAS	FACTURAS IMPAGADAS	TOTAL FACTURAS	DIFERENCIA CON EL PRESUPUESTO DE ADJUDICACIÓN
H. "San Millán". Logroño	ITALSIEL, S.p.A.	2.758.620	2.889.980	0	2.889.980	-131.360
H. "San Pedro". Logroño	ITALSIEL, S.p.A.	2.758.620	2.735.356	0	2.735.356	23.264
H. "Virgen de la Vega". Salamanca	ITALSIEL, S.p.A.	2.758.620	2.812.668	0	2.812.668	-54.048
H. Universitario San Carlos - Pabellón 8. Madrid (1)	ITALSIEL, S.p.A.	5.517.240	0	5.625.336	5.625.336	-108.096
H. "Virgen de la Salud". Toledo	ITALSIEL, S.p.A.	2.758.620	2.812.668	0	2.812.668	-54.048
H. "Virgen del Valle". Toledo	ITALSIEL, S.p.A.	2.758.620	2.506.156	0	2.506.156	252.464
H. N. Paraplégicos. Toledo	ITALSIEL, S.p.A.	2.758.620	2.733.987	0	2.733.987	24.633
TOTAL MUESTRA		22.068.960	16.490.815	5.625.336	22.116.151	-47.191

(1) Incluye los presupuestos de los hospitales «Pabellón 8 - CNEQ» y «Fernando Primero de Rivera» para poder hacer la comparación.

La recepción del paquete de aplicaciones se realizó por la Dirección General del INSALUD en julio de 1991, fecha a partir de la cual los 87 hospitales que resultaron destinatarios del objeto de concurso público 1/88 debían empezar a pagar las mensualidades correspondientes a este nivel a la empresa suministradora.

El único hospital de la muestra que presentaba facturas impagadas, por valor de 5.625.336 pesetas, era el hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8. La gerencia del hospital justificó ante el equipo fiscalizador de este Tribunal, no haber realizado los trámites de pago de las facturas correspondientes a esta deuda por la incompatibilidad manifiesta entre el soporte físico que existía previamente en el hospital y el soporte lógico adjudicado en el Plan DIAS.

- Ejecución del crédito presupuestario correspondiente al nivel 4 (implantación, mantenimiento, actualización y desarrollo):

El 30,42% del total del importe adjudicado para el nivel 4 en los hospitales de la muestra se correspondía con facturas impagadas. Los hospitales «Pabellón 8 CNEQ» y «Fernando Primo de Rivera» presentaban cada uno facturas impagadas por valor de 6.206.868 pesetas, cifra ésta que consistía en la totalidad del presupuesto asignado en el concurso público para este nivel a cada uno de los hospitales, el complejo hospitalario Universitario de Salamanca por importe de 2.672.416 pesetas y el hospital «Virgen del Valle», de Toledo por valor de 20.944 pesetas.

En los hospitales «San Millán» y «San Pedro», de Logroño, existían mensualidades pendientes de pago por un importe de 4.720.440 pesetas cada uno de ellos y en el hospital «Nacional de Paraplégicos», de Toledo, por un importe de 3.685.956 pesetas, de las cuales las gerencias de estos centros no pudieron aclarar si se debía a deuda no registrada o se trataba de una falta de facturación por parte de la empresa adjudicataria.

No existe documentación en los hospitales de la muestra que justifique cuándo comenzó el servicio de la

empresa ERIA, S. A., que fue la única empresa que resultó adjudicataria para este nivel 4 en la primera fase de contratación del Plan DIAS, por lo que el equipo fiscalizador no pudo conocer la fecha exacta en la que las gerencias hospitalarias debían haber iniciado el pago de las treinta y seis mensualidades estipuladas en el contrato con dicha empresa.

No obstante, tras la revisión de las facturas presentadas por la empresa adjudicataria para este nivel 4, el equipo fiscalizador de este Tribunal pudo comprobar que la empresa empezó a facturar estos períodos en fecha distinta para cada hospital de la muestra. Así, en los hospitales «Virgen de la Salud» y «Nacional de Paraplégicos» de Toledo, el primer período de facturación presentado data de julio de 1989; en los hospitales «Virgen del Valle» de Toledo, «Fernando Primo de Rivera» y «Pabellón 8 - CNEQ», ambos de Madrid, y en el complejo hospitalario Universitario de Salamanca el primer período presentado fue de septiembre de 1989; finalmente, en los hospitales «San Millán» y «San Pedro», ambos de Logroño, este primer período estaba fechado en enero de 1992.

2.3.3. Calendario y cronograma de implantación en los hospitales de la muestra

El calendario de implantación del Plan DIAS, éste establecía los siguientes tiempos:

- Entre la adjudicación y la instalación del soporte físico: tres meses.
- Para la instalación de todas las aplicaciones: no superior a tres meses.
- Para todo el proceso de instalación del soporte físico y de las aplicaciones en la totalidad de las instituciones (hospitales) a informatizar: inferior a un año.

Como ya se ha analizado en el punto precedente de este Informe, el concurso público 1/88 de la primera fase de la contratación del Plan DIAS no se resolvió hasta

el 3 de mayo de 1989 y el contrato se firmó el 29 de mayo, por lo que de acuerdo con lo estipulado en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y Prescripciones Técnicas del citado concurso público la implantación del soporte físico y lógico en los hospitales del INSALUD debía haber finalizado en mayo de 1990.

La recepción de los niveles 2 (gestor de base de datos) y 3 (paquete de aplicaciones) como ya se ha adelantado, se realizó por los servicios centrales del INSALUD el 17 de julio de 1991, es decir un año después del período estipulado en el citado pliego para la implantación total del sistema.

El retraso en la recepción del equipo físico informático (nivel 1) fue debido a diversos problemas, analizados en el punto 2.3.2. de este Informe que en el momento de finalizar esta fiscalización no habían sido resueltos por la Dirección General del INSALUD. Así, la primera recepción se efectuó en el hospital «San Millán» de Logroño en agosto de 1990, en los hospitales «Fernando Primo de Rivera» y «Pabellón 8-CNEQ», ambos de Madrid, en septiembre de 1990 y en el hospital «San Pedro» de Logroño en diciembre de 1990. El retraso respecto al calendario establecido en el Plan DIAS (3 meses desde la adjudicación a la instalación del soporte físico) para la instalación del soporte físico fue de 12, 13 y 16 meses, respectivamente. En el hospital «Virgen de la Salud» de Toledo, el soporte físico se recibió el 8 de julio de 1992 en el hospital «Virgen del Valle», también de Toledo, la recepción se realizó el 22 de julio de 1993. En ambos casos la recepción se realizó formalmente con una demora importante, tres y cuatro años respecto del calendario establecido en el Plan DIAS. En estos hospitales no sólo hubo retraso en la recepción oficial de los equipos, sino que además se recibieron equipos que nunca se han puesto en funcionamiento. En el complejo hospitalario Universitario de Salamanca la recepción del nivel 1 se realizó (2 de noviembre de 1993) con cuatro años de retraso respecto de los tres meses establecidos en el Plan DIAS. Respecto al hospital «Nacional de Paraplégicos» de Toledo no se pudo constatar por el equipo fiscalizador la fecha de recepción del soporte físico.

El tiempo total previsto en el Plan DIAS para el proceso de instalación en la totalidad de las instituciones a informatizar era inferior a un año, plazo que finalizó el 3 de mayo de 1990. Transcurridos seis años desde la finalización de la fecha prevista para su implantación (mayo de 1990) hasta el momento de finalizar esta fiscalización, no se habían instalado todas las aplicaciones objeto de los contratos, según las comprobaciones realizadas por el equipo fiscalizador en los hospitales de la muestra, situación que se analiza detalladamente en el Capítulo 6 de este Informe.

En el momento de finalizar el trabajo de campo de esta fiscalización ninguno de los cuatro hospitales de la muestra había ejercitado la opción a compra de los bienes adjudicados en el concurso público 1/88, a pesar de que el 17 de abril de 1995 la Dirección General del INSALUD autorizó a las gerencias de los hospitales para ejercer la opción a compra de los niveles 1, 2 y 3 del citado concurso público.

2.4. La planificación posterior al plan DIAS

En este apartado del Informe se analiza la información obtenida de diversas fuentes por el equipo fiscalizador del Tribunal de Cuentas, debido al poco rigor con el que la Dirección General de Servicios e Informática del Ministerio de Sanidad y Consumo y la Dirección General del INSALUD remitieron a este Tribunal de Cuentas la documentación que le fue solicitada en la primera fase de la fiscalización.

La información requerida por este Tribunal de Cuentas a las citadas Direcciones Generales se refería a los criterios de planificación de recursos informáticos relacionados con la implantación del CMBD en los hospitales del INSALUD, para los ejercicios objeto de fiscalización, 1992, 1993 y 1994.

En su escrito de contestación a este Tribunal, la Dirección General de Servicios e Informática señalaba que los criterios de planificación en los ejercicios de 1992 a 1994 sobre los que se habían basado las actuaciones de la citada Dirección General eran:

- La centralización de la información suministrada por las bases de datos del CMBD de todos los hospitales en los servicios centrales del Ministerio de Sanidad y Consumo y del INSALUD para su explotación global.
- La descentralización de la toma de datos y explotación clínica básica de la base de datos del CMBD en los centros hospitalarios.
- La utilización de los equipos informáticos ya existentes, tanto a nivel central como en los centros hospitalarios.

Sobre la base a estos criterios, se había desarrollado según el escrito de la citada Dirección General, una base de explotación global para los datos que se recibían en el Ministerio y otra para la depuración y explotación parcial y transferencia de datos (DEPUR).

Asimismo, el documento remitido por la Dirección General de Servicios e Informática a este Tribunal de Cuentas señala que el único gasto realizado en esta materia había consistido en 1.725.000 pesetas para la adquisición de una aplicación para la toma de datos, depuración básica en el origen y explotación clínica básica de la base de datos del CMBD, y que una copia de esta aplicación se había distribuido a todos los hospitales (Programa CODIF), resaltando que no había existido la necesidad de adquisiciones especiales de equipos informáticos para este proyecto a través de la Comisión Ministerial de Informática.

El escrito en cuestión de la citada Dirección General no mencionaba el «Plan Descentralizado de Informática Hospitalaria» elaborado por la propia Dirección General de Servicios e Informática en 1992, que había sido remitido a este Tribunal de Cuentas con motivo de otro Informe de fiscalización⁴.

⁴ «Informe de Fiscalización sobre la adquisición, el arrendamiento y la gestión de instalación y puesta en funcionamiento de equipamiento informático en la Seguridad Social» aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas de 24 de julio de 1996, y remitido a las Cortes Generales.

Este «Plan Descentralizado de Informática Hospitalaria» se elaboró en 1992 por la Subdirección General de Sistemas y Tecnologías de la Información del Ministerio de Sanidad y Consumo. La elaboración del citado Plan se justificaba en la obsolescencia, la incapacidad y la insuficiencia de los soportes físicos y sistemas lógicos suministrados a través del Plan DIAS.

En el Plan se hacía especial mención a la dificultad, anteriormente señalada, existente en los hospitales del INSALUD, relacionada con el gestor de base de datos, TRANSTOOL, aprobado en el Plan DIAS y adjudicado en el nivel 2 del concurso público 1/88. El gestor de base de datos había dejado de comercializarse por la empresa ALGORITMOS, PROCESOS Y DISEÑOS, S. A. Es de destacar, que solamente habían transcurrido dos ejercicios desde la adjudicación del mismo a la citada empresa en el concurso público 1/88 de la primera fase de la contratación del Plan DIAS.

Los criterios operativos básicos para la implantación del Plan «Descentralizado de Informática Hospitalaria» fueron:

- La centralización de la información con el objeto de garantizar una transmisión informática de los datos relevantes de los hospitales a los órganos de decisión del INSALUD y del Ministerio de Sanidad y Consumo, principalmente sobre:

- * Información del consumo farmacéutico.
- * Información y mejora de la gestión del personal estatutario del INSALUD.
- * Creación de la base de datos del CMBD al alta del paciente.

La descentralización de la gestión de los planes informáticos de los hospitales del INSALUD.

El equipo fiscalizador del Tribunal de Cuentas no ha podido conocer el importe total de la inversión aprobado para el citado Plan, ya que su cuantía no consta en el Plan, ni ha sido facilitada por los órganos del Ministerio de Sanidad y Consumo, lo que constituye una limitación al alcance de la fiscalización como se señaló en el punto 1.2. de este Informe. Adjunto al citado Plan aparecen dos anexos, uno, por importe de 1.079,8 millones de pesetas, que contiene los proyectos económicos aprobados para 48 hospitales y otro, por importe de 910 millones de pesetas, que contiene el resumen de los créditos asignados por hospital en los ejercicios 1992 y 1993. El número de hospitales a los que se refieren los créditos de estos dos ejercicios no coinciden, ya que el crédito de 1992 se refiere a 35 hospitales y el de 1993 a 12 hospitales. En todo caso varios de estos 47 hospitales no coinciden a su vez con los 48 hospitales a los que se refiere el primer Anexo del Plan.

A ello hay que unir, además, 13 hospitales, a los que la Comisión Ministerial de Informática había aprobado créditos presupuestarios, no aparecían en el resumen económico de los ejercicios 1992 y 1993.

El Presupuesto total de los 48 Proyectos Informáticos incluidos en el «Plan Descentralizado de Informática Hospitalaria», considerando los créditos aprobados por la citada Comisión, era de 841,7 millones de pesetas que se

distribuyó, un 86,21 para el arrendamiento de soporte físico y un 13,79% para asistencia técnica.

Respecto a estos 48 hospitales, hay que señalar que, 35 habían resultado beneficiados en el concurso público 1/88 (primera fase de contratación del Plan DIAS) como hospitales a informatizar completamente y 11 habían sido autorizados a contratar por la vía de la adecuación tecnológica. Sólo dos de los hospitales incluidos en este Plan no habían sido destinatarios de los objetos de los contratos del Plan DIAS.

El Plan citado aprobó la creación de un Grupo de Trabajo con el fin de analizar el problema relacionado con el gestor base de datos (TRANSTOOL) y proponer una solución económica al problema, compatible en la medida de lo posible con las necesidades del Sistema Nacional de Salud, situación esta que no ha sido resuelta hasta 1995 mediante la aprobación por la Comisión Ministerial de Informática del nuevo gestor de base de datos INFORMIX.

El cambio del Gestor de Base de Datos, según las estimaciones realizadas por los jefes de servicio de informática de los cinco hospitales de la muestra comunicadas al equipo de fiscalización de este Tribunal, va a suponer un gasto aproximado de cuatro millones de pesetas por hospital, independientemente, de los problemas operativos y costes adicionales que supone la migración de los datos.

Los hospitales de la muestra incluidos en el «Plan Descentralizado de Informática Hospitalaria» son el hospital de Getafe de Madrid y el hospital «Virgen de la Salud» de Toledo.

Al hospital de Getafe se le autorizó un presupuesto de 34,4 millones de pesetas, el 86,63% para inversión en soporte físico informático y el 13,37% para soporte lógico, de los que el hospital debía aportar 10 millones de pesetas (29%).

Según las comprobaciones efectuadas por el equipo fiscalizador, este plan se materializó en julio de 1992 a través de una contratación directa de la gerencia del hospital con la empresa HEWLETT PACKARD ESPAÑOLA, S. A., cuyo objeto fue el arrendamiento con opción a compra de un servidor de la red principal informática del centro por un importe total de 32.039.833 pesetas. De esta cifra finalmente la citada empresa sólo facturó 29.790.000 pesetas por ejercitarse la opción a compra antes de transcurrir el año estipulado para la ejecución del contrato.

Al hospital «Virgen de la Salud» de Toledo se le aprobó un presupuesto en relación con el «Plan Descentralizado de Informática Hospitalaria» por valor de 22 millones de pesetas para soporte físico, el 50% de los cuales debía ser con cargo a los créditos presupuestarios del hospital. La materialización de este contrato se realizó a través de tres adquisiciones directas con concurrencia de ofertas, en los tres casos adjudicadas a la empresa HEWLETT PACKARD ESPAÑOLA, S. A., por un valor total de 18.739.702 pesetas. El objeto de estas contrataciones fue equipamiento informático, nuevo, de reposición y fungible.

El Tribunal de Cuentas solicitó información a la Dirección General del INSALUD, que a partir de junio de 1994 asumió las competencias de la gestión del Plan Informático, sobre los criterios de implantación del CMBD

para los ejercicios 1994 y 1995. La citada Dirección General remitió a este Tribunal una relación de los programas informáticos que tenía disponibles y que había distribuido a los hospitales. Estos programas se referían al almacenamiento y explotación del CMBD (CODIF), a la depuración de errores administrativos y clínicos (DEPUR), a la explotación del CMBD para microordenadores o informática en red y a la generación de informes anuales a nivel estatal y de Comunidades Autónomas.

En relación con la implantación del CMBD la Dirección General del INSALUD comunicó a ese Tribunal que sus actuaciones se habían limitado a la publicación de un concurso público de arrendamiento del sistema de agrupación diagnóstica de la base de datos del CMBD.

Este concurso público (publicado en el «BOE» del 6 de octubre de 1994) tenía como objeto el arrendamiento de un «sistema de información basado en la casuística con destino a 77 hospitales», el cual resultó adjudicado a la empresa 3M ESPAÑA por importe de 99.102.311 pesetas. En el momento de finalizar la fiscalización en los hospitales de la muestra (septiembre de 1995) el programa sólo se había suministrado a tres hospitales de los de la muestra que, sin embargo, en el momento de la visitas, aún no lo habían recepcionado.

Asimismo, este Tribunal solicitó a la Dirección General del INSALUD información relativa al Proyecto de coste por proceso que, aunque no había sido mencionado por ninguna de las Direcciones Generales consultadas en la primera fase de la fiscalización, resultaba fundamental en la explotación final de la base de datos del CMBD. La contestación a este requerimiento del Tribunal se resume a continuación:

- El objetivo principal del Proyecto era establecer una aproximación de los costes por proceso atendidos durante 1993 en un conjunto de hospitales del INSALUD.

- Las fases previstas eran:

- * Codificación según el CMBD de las altas producidas durante un período de un año (1993) en los hospitales en estudio.

- * Establecimiento de los criterios de homologación y auditoría de la codificación sobre una muestra del total de historias clínicas.

- * Agrupación de las altas mediante el sistema de clasificación de Grupos Relacionados con el Diagnóstico (GRD) y determinación del porcentaje de altas válidas e inespecíficas.

- * Contabilidad analítica por servicio: depuración de los costes producidos por servicio durante el período de un año.

- * Determinación de los costes por los Grupos relacionados con el diagnóstico (GRD) a través de los costes por servicio y ajustados a la estancia media de los hospitales del estudio.

- Los 29 hospitales que formaron parte del proyecto debían cumplir determinados criterios: sus registros en la base del CMBD debían superar el 85% de las altas hospitalarias de 1993 y tener un porcentaje de procesos inespecíficos inferior al 10%, así como tener implantada la contabilidad analítica por servicios hospitalarios.

- El proyecto se desarrolló en todas sus fases con recursos propios de los hospitales y de la Subdirección General de Atención Especializada del INSALUD.

En la información remitida por la Dirección General del INSALUD sobre el coste por proceso se señalaba que el Proyecto de coste por proceso se encontraba en 1994 en su quinta fase, es decir, la relacionada con la asignación de costes por GRD. Asimismo, se indicaba que este Proyecto no tenía presupuesto en la Dirección General por realizarse con recursos propios de los hospitales, sin que se aportara la relación de hospitales incluidos en el Proyecto.

Las comprobaciones realizadas por el equipo fiscalizador en relación con la implantación en los hospitales de la muestra del Proyecto coste por proceso se analizan en el Capítulo 6 de este Informe.

CAPÍTULO 3

LA INVERSIÓN Y EL GASTO EN MATERIAL INFORMÁTICO

En este capítulo se analizan la dotación presupuestaria, las obligaciones reconocidas y la deuda en concepto de: inversiones nuevas y de reposición en equipos para procesos de información y en programas y aplicaciones; arrendamientos; reparaciones y conservación; y adquisición de material informático no amortizable (consumibles), en los hospitales del INSALUD y en los cinco hospitales de la muestra, durante el período al que se refiere la fiscalización, 1992, 1993 y 1994.

Posteriormente, se da cuenta del análisis de las formas de contratación de la adquisición y del arrendamiento de los equipos, de los programas y de las aplicaciones informáticas, de la reparación y conservación de los equipos y de la adquisición de material informático no amortizable en los cinco hospitales de la muestra. Hay que señalar que todos los contratos fiscalizados se celebraron con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones Públicas, por lo que en esta materia fueron de aplicación las normas vigentes con anterioridad a esta fecha.

3.1. El presupuesto, las obligaciones reconocidas y la deuda acumulada en informática en los hospitales del INSALUD

La información facilitada, a requerimiento de este Tribunal de Cuentas, por la Dirección General de Programación Económica del Ministerio de Sanidad y Consumo en la primera fase de la fiscalización muestra que, a pesar del importante incremento, durante el período analizado, de los créditos presupuestarios destinados a informática en el programa de Atención especializada, éstos siguen siendo escasos.

La dotación presupuestaria total destinada a informática, entendiendo por tal la suma de las dotaciones de los conceptos 626 y 636. Inversiones nuevas y de reposición en equipos para procesos de información, 206. Arrenda-

mientos de equipos para procesos de información, 216. Reparaciones y conservación de equipos para procesos de información, 2202. Material informático no amortizable, y 4560. Amortizaciones de equipos para procesos de información, sobre el total del presupuesto del programa de Atención Especializada del INSALUD, en los tres ejercicios fiscalizados (1992, 1993 y 1994) fue muy inferior al 1%, cuando los expertos en sistemas de información⁵ consideran que los niveles adecuados de gasto en informática de los hospitales han de situarse entre el 1% y el 3%.

La estructura y denominación de los conceptos presupuestarios no responde a la división habitual entre soporte físico y soporte lógico y así los conceptos 626, 636, 206 y 216 se refieren tanto a equipos y conexiones como a programas y aplicaciones.

Se han analizado conjuntamente la inversión y el gasto, debido a que el concepto de mayor importancia cuantitativa de este último, el arrendamiento de equipos para procesos de información, corresponde a arrendamientos financieros con opción a compra.

En concreto, la dotación presupuestaria destinada a informática en los hospitales de la red del INSALUD sobre el presupuesto total del programa de Atención Especializada fue del 0,23% (1.564.413.000 pesetas) en el ejercicio 1992, del 0,25 % (1.779.216.000 pesetas) en el

ejercicio 1993 y del 0,28% (2.174.343.000 pesetas) en el ejercicio de 1994.

La disminución de la deuda acumulada en el INSALUD antes de 1991 tiene su origen en tres préstamos realizados por el Estado a la Seguridad Social con la finalidad específica de llevar a cabo esta disminución.

El primero, aprobado por RDL 6/1992, de 13 de noviembre, por importe de 280.558 millones de pesetas. El segundo y el tercero se concedieron por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1993 y 1994, por importes de 140.282 millones de pesetas cada uno de ellos.

Asimismo, las obligaciones reconocidas por los mismos conceptos en este período fueron de 1.889.190.000 pesetas en 1992, 2.434.447.000 pesetas en 1993 y en 2.193.049.254 pesetas en 1994, y supusieron en torno al 0,3% de las obligaciones reconocidas en esos años en el programa de Atención Especializada del INSALUD.

El reconocimiento de obligaciones por encima de las dotaciones presupuestarias destinadas a informatizar los hospitales fue posible porque las gerencias de éstos hicieron una vinculación del gasto a nivel de artículo amparada en el artículo 150.1 de la Ley General Presupuestaria.

En el cuadro 3.1 puede observarse la distribución porcentual de las obligaciones reconocidas en los conceptos relacionados con los procesos de información sobre el total de obligaciones del programa de Atención Especializada de cada uno de los cinco hospitales de la muestra.

⁵ Conclusiones del 1º Congreso de la Sociedad Española de Informática de la Salud. Madrid 20-22 de marzo de 1995.

Cuadro 3.1: Porcentajes de las obligaciones reconocidas en los conceptos presupuestarios relacionados con los procesos de información sobre el total de obligaciones reconocidas para la atención especializada.

HOSPITAL	1992	1993	1994
H. de GETAFE	0,55	0,39	0,32
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	0,29	0,31	0,33
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	0,13	0,15	0,29
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid	0,38	0,56	0,50
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	0,39	0,40	0,26
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	0,33	0,39	0,38
TOTAL INSALUD	0,24	0,31	0,27

Las proporciones obtenidas en los hospitales de la muestra eran similares a las del conjunto del INSALUD, con la excepción del hospital de Getafe en 1992 y el hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid, en los ejercicios de 1993 y 1994, cuyas obligaciones reconocidas en estos conceptos superaron el 0,5% del total de las obligaciones reconocidas en sus programas de Atención Especializada.

Las dotaciones presupuestarias asignadas en el INSALUD a los conceptos relacionados con los procesos de información resultaron inferiores a la inversión y a los gastos reales por esos mismos conceptos, a pesar de que se incrementaron un 39% durante el período que abarca esta fiscalización (1992-1994), lo que pone de manifies-

to, una vez más, la insuficiencia presupuestaria crónica de la Entidad Gestora que ha provocado que la asignación presupuestaria no sirviera de instrumento de gestión ni de control para las gerencias, como se analiza más adelante en este mismo apartado del Informe.

Esta situación dio lugar a la existencia de deuda con los proveedores de material informático, que tiene su origen en gasto de ejercicios anteriores que no fue contraído presupuestariamente. Según la información remitida por la Dirección General de Programación Económica a requerimiento de este Tribunal, esta deuda ascendió a 1.003.453.000 pesetas a 31 de diciembre de 1992, a 925.951.000 pesetas a 31 de diciembre de 1993 y a 374.707.872 pesetas a 31 de diciembre de 1994. De

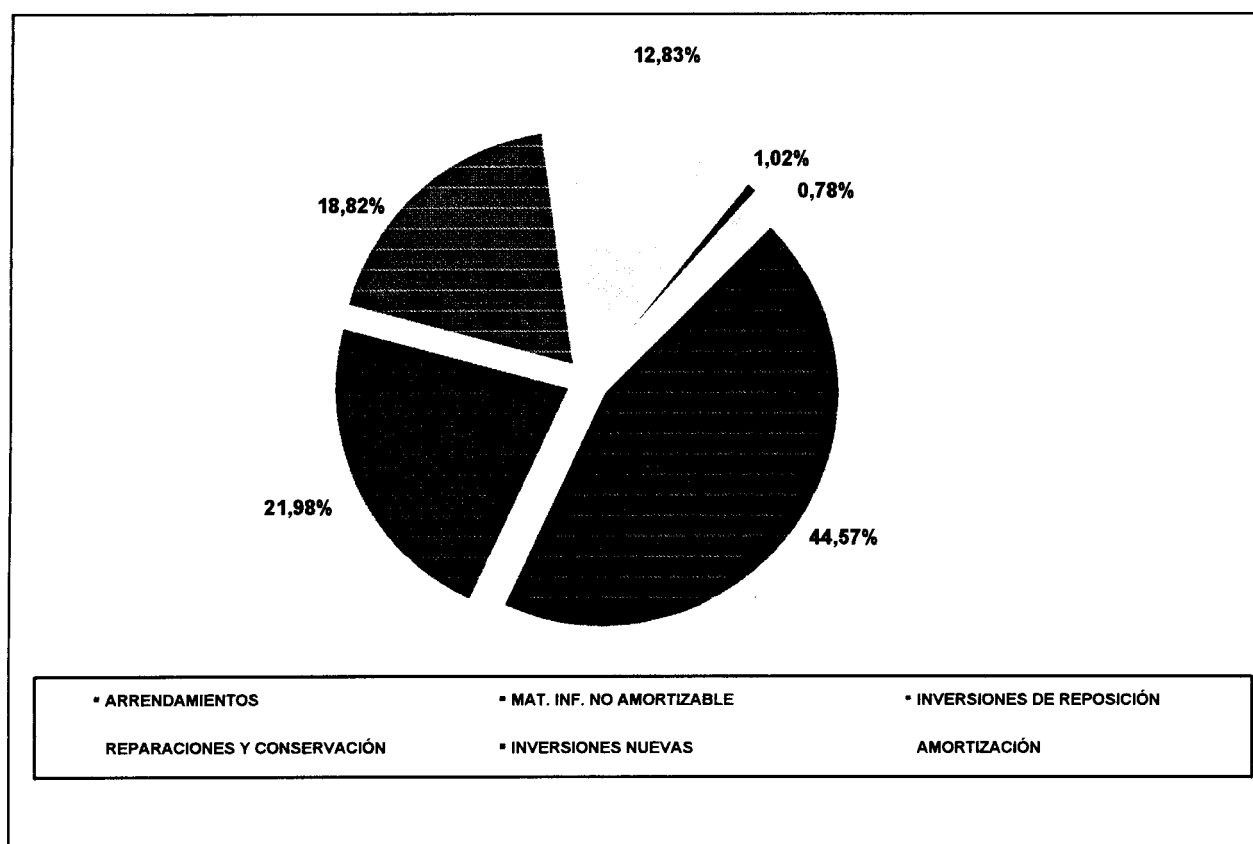
los 88 hospitales del INSALUD sólo 9 en 1992, 8 en 1993 y 23 en 1994 no presentaban deuda en ninguno de los conceptos analizados. Dado que la normativa presupuestaria no autoriza a gastar sin crédito suficiente, el INSALUD ha vulnerado la prohibición contenida en el artículo 48 de la Ley General Presupuestaria. Además, la deuda que los hospitales mantienen con los proveedores de material informático no tiene un adecuado reflejo contable.

Los datos referidos a todos los hospitales del INSALUD, sobre la evolución de las dotaciones presupuesta-

rias, de las obligaciones reconocidas, de las desviaciones presupuestarias y de la deuda de cada uno de los conceptos presupuestarios analizados en este Informe figuran en el anexo 1.

La mayor proporción (44,57%) de las obligaciones reconocidas en los conceptos relacionados con los procesos de información en todos los hospitales del INSALUD en los tres ejercicios objeto de esta fiscalización correspondió al concepto 206. Arrendamientos de equipos para procesos de información, como se puede apreciar en el gráfico 3.1.

Gráfico 3.1: Distribución porcentual de las obligaciones reconocidas en los conceptos presupuestarios relacionados con los procesos de información en todos los hospitales del Insalud durante los tres años analizados.



El mayor incremento se produjo en el concepto 216. Reparaciones y conservación de equipos para procesos de información, que de 186.587.000 pesetas de obligaciones contraídas en 1992, se situó en 393.660.000 pesetas en 1994.

3.2. La inversión y el gasto corriente en informática en los hospitales de la muestra

La inversión y el gasto corriente en informática, cuantificados por el total de las obligaciones reconocidas en el ejercicio en los conceptos presupuestarios citados en el apartado anterior, menos los que atienden deuda generada en ejercicios anteriores más el gasto del ejercicio

no contraído en él, no superaron, en ninguno de los ejercicios analizados en esta fiscalización, el 0,4% del programa de Atención Especializada, en los cinco hospitales de la muestra.

En el análisis de la inversión en informática en los cinco hospitales de la muestra no se incluyen los datos relativos a las inversiones nuevas en equipos para procesos de información, ya que en estos hospitales no existía dotación presupuestaria por este concepto en ninguno de los tres ejercicios fiscalizados.

Las dotaciones presupuestarias, asignadas a los conceptos relacionados con los procesos de información en los cinco hospitales de la muestra, disminuyeron en el período analizado un 11,53% (21.780.201 pesetas), al contrario de lo que sucedió en el total de hospitales del

INSALUD. Asimismo, la inversión y el gasto reales experimentaron una disminución del 22,31% (60.094.680 pesetas). Estas variaciones se debieron en ambos casos a la reducción de la dotación presupuestaria y de la inversión y el gasto reales en los conceptos inversiones de reposición de equipos para procesos de información y de arrendamiento de equipos para procesos de información.

La deuda generada en 1994 fue inferior en un 90,90% (33.218.820 pesetas) a la deuda generada en el ejercicio de 1992.

Por el contrario, las obligaciones reconocidas en 1994 aumentaron respecto de 1992 en un 28,73% (69.446.297 pesetas), fundamentalmente por el incremento (1.072%) del reconocimiento de obligaciones que atendieron deuda de ejercicios anteriores.

Hay que señalar el saneamiento realizado por el INSALUD en el ejercicio de 1994 que en estos hospitales dio lugar a que la deuda reconocida representara el 33,84% (105.307.527 pesetas) del total de las obligaciones contraídas (311.189.914 pesetas). La deuda acumulada en los conceptos relacionados con la informática disminuyó durante el período de la fiscalización de 140.248.300 pesetas en 1992 a 23.284.845 pesetas en 1994.

Las mayores desviaciones del gasto en relación con la dotación presupuestaria se produjeron en el gasto de reparaciones y conservación de equipos para procesos de información que, de 1992 a 1994, experimentó un crecimiento del 83,36% (10.516.799 pesetas).

La mayor proporción del gasto de informática correspondió, en los tres ejercicios analizados, al arrendamiento de equipos.

En los anexos 2 y 3 de este Informe se detalla la evolución, en los tres ejercicios analizados, de las dotaciones presupuestarias, de las obligaciones reconocidas y del gasto, así como de la deuda del ejercicio y de la acumulada, para todos los conceptos presupuestarios analizados para el total de la muestra y para cada uno de los cinco hospitales que la componen.

Hay que tener en cuenta sin embargo que, según las comprobaciones realizadas por el equipo fiscalizador, existían numerosos errores en la imputación del gasto a los diferentes conceptos presupuestarios, fundamentalmente en el de arrendamientos y en el de reparaciones y conservación de equipos para procesos de información. En el cuadro 3.2 se pueden observar los resultados obtenidos en la imputación presupuestaria del importe de las facturas a los conceptos presupuestarios relacionados con la informática.

Cuadro 3.2: Porcentajes de imputaciones incorrectas entre los conceptos presupuestarios relacionados con la informática en los hospitales de la muestra. 1994.

CONCEPTO PRESUPUESTARIO	GASTO DEL CONCEPTO	MUESTRA DE GASTO	% MUESTRA/ GASTO CONCEPTO	IMPORTE FACTURAS MAL IMPUTADAS	% IMPORTE FACTURAS MAL IMPUTADAS / MUESTRA DE GASTO
Arrendamientos	101.751.351	93.367.220	91,76	30.127.978	32,27
Reparación y conservación	⁽¹⁾ 23.132.629	⁽¹⁾ 18.561.005	80,24	240.999	1,30
Material informático no amortizable	77.032.051	36.297.119	47,12	292.716	0,81

⁽¹⁾ No se han considerado 37.056.799 pesetas que correspondían a gasto no contraído en ejercicios anteriores.

CONCEPTO PRESUPUESTARIO	INVERSIÓN REALIZADA	MUESTRA	% MUESTRA/ INVERSIÓN	IMPORTE FACTURAS MAL IMPUTADAS	% IMPORTE FACTURAS MAL IMPUTADAS MUESTRA DE INVERSIÓN
Inversiones de reposición	5.744.495	5.266.095	91,67	0	0,00

La insuficiencia crónica del presupuesto de informática, tal como se ha señalado en el punto anterior de este Informe, puede contribuir a que estas desviaciones en la imputación del gasto se produzcan con mayor intensidad.

Se ha realizado un análisis más detallado de cada uno de los conceptos presupuestarios relacionados con la informática en los cinco hospitales de la muestra. Este análisis ha consistido en la revisión de la liquidación presupuestaria, de las certificaciones del gasto no contraído y de las obligaciones que atendieron la deuda generada en ejercicios anteriores; en la revisión de las facturas imputadas a cada uno de los conceptos presupuestarios; y en la revisión de la contra-

tación de los arrendamientos, de las inversiones y de las reparaciones y conservación de equipos para procesos de información, revisiones todas ellas referidas a 1994.

3.3. El gasto y la contratación del arrendamiento de equipos para procesos de información (concepto 206)

3.3.1. Análisis del gasto

Para analizar el gasto real en el ejercicio 1994 en el concepto presupuestario de arrendamientos de equipos

para procesos de información, en los cinco hospitales de la muestra, se han tenido en cuenta, la dotación presupuestaria, las obligaciones reconocidas en el ejercicio, las que atienden deuda generada en ejercicios anteriores

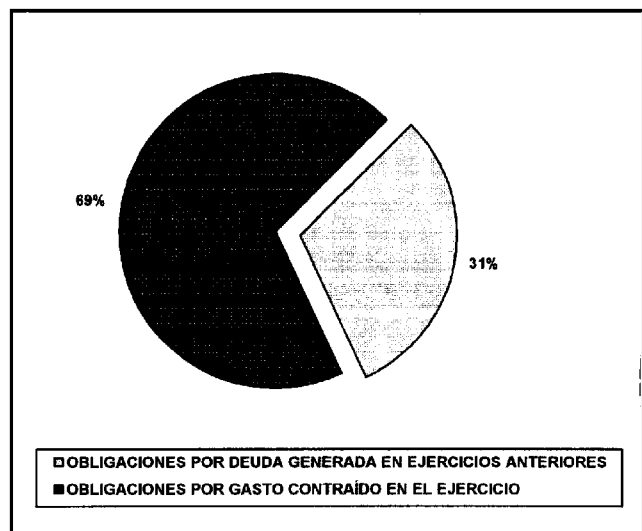
y el gasto del ejercicio no contraído (v. cuadro 3.3). Estas magnitudes, pero correspondientes a los ejercicios de 1992 y 1993, se han recogido en el anexo 3 a este Informe.

Cuadro 3.3: Arrendamientos de equipos para procesos de información en los hospitales de la muestra. 1994.

HOSPITAL	DOTACIÓN PRESUPUESTARIA	OBLIGACIONES RECONOCIDAS EN EL EJERCICIO	OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES	DEUDA GENERADA EN EL EJERCICIO	GASTO DEL EJERCICIO	% DESVIACIÓN GASTO /DOTACIÓN PRESUPUESTARIA
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = 2-3 + 4	(6)
H. de GETAFE	17.710.000	18.792.701	0	0	18.792.701	6,11
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	16.676.715	18.344.715	0	0	18.344.715	10,00
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	23.284.084	29.153.340	16.884.616	0	12.268.724	-47,31
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid	37.088.000	69.889.755	28.095.307	550.767	42.345.215	14,17
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	9.414.000	9.999.996	0	0	9.999.996	6,22
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	104.172.799	146.180.507	44.979.923	550.767	101.751.351	-2,32

El hecho de que las obligaciones reconocidas en los cinco hospitales de la muestra en concepto de arrendamientos de equipos para procesos de información hayan podido superar las dotaciones presupuestarias en estos conceptos no implica el incumplimiento del artículo 150.1, en relación con el 59.2, de la Ley General Presupuestaria, debido a que los créditos destinados a bienes corrientes y servicios tienen carácter vinculante a nivel de artículo. La distribución entre las correspondientes a gasto contraído en el ejercicio de 1994 y las correspondientes a deuda generada en ejercicios anteriores en los cinco hospitales de la muestra figura en el gráfico 3.2.

Gráfico 3.2: Distribución de las obligaciones reconocidas en concepto de arrendamientos de equipos para procesos de información. 1994.



Las obligaciones por deuda generada en ejercicios anteriores representaron el 30,77% (44.979.923 pesetas) del total de obligaciones reconocidas en 1994, correspondiendo en su totalidad al hospital Universitario de Salamanca (16.884.616 pesetas) y al Hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid (28.095.307 pesetas).

La deuda por este concepto con los proveedores por gasto en el ejercicio de 1994 no contraído por el conjunto de hospitales de la muestra se redujo a 550.767 pesetas, lo que supone una mejora notable en relación con la situación de ejercicios anteriores, en los que la deuda fue de 20.137.637 pesetas, en 1992, y de 39.431.971 pesetas, en el ejercicio 1993 (v. anexo 3.1).

La deuda acumulada a 31 de diciembre de 1994 se situaba en 13.725.098 pesetas, situación que también había mejorado respecto al ejercicio de 1992 en el que alcanzaba 85.503.241 pesetas y a 1993, en el que era de 95.328.664 pesetas (v. anexo 3.1).

Como se ha indicado en el apartado 3.2. se ha analizado el 91,76% del gasto imputado al concepto presupuestario de arrendamientos de equipos para procesos de información a través de la revisión de la correspondiente facturación. En las pruebas realizadas por el equipo fiscalizador se comprobó que el 32,27% (30.127.978 pesetas) del gasto revisado había sido incorrectamente imputado a este concepto. En concreto, un 19,17% del gasto revisado del hospital de Getafe (3.099.206 pesetas) correspondía a gastos de reparaciones y conservación de equipos, y en el hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid, el 72,32% (27.028.772 pesetas) también correspondía al concepto de reparaciones y conservación de equipos para procesos de información.

Las incorrecciones en la imputación presupuestaria del gasto limitan el análisis de los costes y dificulta a las gerencias de los hospitales la evaluación de la eficiencia del gasto.

Ante la falta de estándares específicos sobre la dimensión adecuada del gasto en informática en los hospitales, el equipo fiscalizador, en su objetivo de valorar este gasto, ha considerado dos indicadores clásicos en el análisis de la distribución de cualquier recurso hospitalario: el número de camas, indicativo del tamaño de los hospitales

y el número de altas, indicativo de su actividad. La relación entre el gasto en concepto de arrendamientos de equipos y aplicaciones para procesos de información y ambos indicadores se contiene en el cuadro 3.4 para los tres hospitales en los que el porcentaje de imputación incorrecta del gasto era inferior al 5%.

Cuadro 3.4: Indicadores de gasto en pesetas del concepto arrendamientos de equipos para procesos de información en relación al tamaño y a la actividad de los hospitales en la muestra. 1994.

HOSPITAL	GASTO/CAMA (1)	GASTO/ALTA (1)
H. de GETAFE	NA	NA
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	35.552	975
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	11.865	410
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid	NA	NA
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	16.779	460
TOTAL3 HOSPITALES DE LA MUESTRA	24.424	784

(1) El número de camas y altas es el recogido en el cuadro 1.1.

NA: No aplicable, debido a que la imputación presupuestaria era incorrecta en más de un 5% del gasto.

Como se aprecia en el cuadro, el gasto no mostraba relación ni con la actividad del hospital ni con su tamaño. Esta situación es fruto de la inexistencia estándares y criterios, esto es, de entornos armonizadores del gasto, que la Dirección General del INSALUD debería haber establecido, lo que hubiera permitido a las gerencias de los hospitales su control.

3.3.2. Análisis de la contratación

La contratación del arrendamiento de equipos, conexiones, programas y aplicaciones en los hospitales de la muestra se ha realizado por concurso público, por contratación directa de bienes de adquisición centralizada (cu-

ya uniformidad había sido declarada por acuerdo de la Dirección General de Patrimonio del Estado para su utilización común por la Administración), según se establecía en el artículo 87.6 de la Ley de Contratos del Estado entonces vigente, y por contratación directa sin concurrencia de ofertas y sin autorización previa de la Comisión Ministerial de Informática del Ministerio de Sanidad y Consumo, tal y como ya era preceptivo, de acuerdo con el artículo 5 del Decreto 2572/1973, de 5 de octubre, más tarde ratificado por el Real Decreto 533/1992, de 22 de mayo.

En el cuadro 3.5 se aprecia la distribución de estas formas de contratación en relación con el gasto revisado, imputado a este concepto en los cinco hospitales de la muestra (v. cuadro 3.2).

Cuadro 3.5: Formas de contratación del arrendamiento de equipos para procesos de información. 1994.

HOSPITAL	GASTO REVISADO	CP ⁽¹⁾ / GASTO REVISADO (%)	CONTRAT. DIRECTA SIN AUTORIZACIÓN DE LA COMISIÓN MINISTERIAL / GASTO REVISADO (%)	CONTRAT. DE BIENES DE ADQUISICIÓN CENTRALIZADA / GASTO REVISADO (%)
H. de GETAFE	16.168.918	0,00	19,17	80,83
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	17.557.905	98,61	1,39	0,00
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	12.268.724	4,49	60,55	34,96
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid	37.371.677	0,00	100,00	0,00
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	9.999.996	0,00	100,00	0,00
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	93.367.220	19,13	62,28	18,59

(1) CP: Concurso público.

El 62,28% (58.142.573 pesetas) del gasto imputado al concepto de arrendamientos de equipos para procesos de información revisado había sido contratado directamente, sin concurrencia de ofertas y sin la autorización preceptiva de la Comisión Ministerial de Informática. El 19,13% (17.865.491 pesetas) por con-

curso público y el 18,59% (17.359.156 pesetas) a través del catálogo de Bienes de Adquisición Centralizada, con la preceptiva autorización de la citada Comisión.

El análisis realizado por el equipo fiscalizador de esta contratación, se resume en el siguiente cuadro.

Cuadro 3.6: Análisis de la contratación cuyo importe había sido imputado al concepto 206 arrendamientos de equipos para procesos de información. 1994.

HOSPITAL	FORMAS DE CONTRATACIÓN	INICIO, PERÍODO Y DURACIÓN	OBJETO CONTRATACIÓN	EMPRESA	IMPORTE TOTAL	IMPORTE IMPUTADO EN 1994 (1)
H. de GETAFE	CATÁLOGO DE BIENES DE ADQUISICIÓN CENTRALIZADA	31-1-84 (12 meses)	ARRENDAMIENTO AMPLIACIÓN SERVIDOR DE RED	H.P.E. S.A.	12.069.712	12.069.712
	ADSC	1994 (12 meses)	MANTENIMIENTO	H.P.E. S.A.	8.199.412	3.089.206 (2 TRIMESTRES)
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	CP 1/93	14-10-93 (36 meses)	ARRENDAMIENTO SISTEMA DE ARCHIVO ELECTRÓNICO DE HISTORIAS CLÍNICAS	H.P.E. S.A.	24.000.000	9.000.000
	CP 2/93	26-5-93 (36 meses)	ARRENDAMIENTO SERVIDOR DE RED	H.P.E. S.A.	22.000.000	9.000.000
	CP 1/98	29-5-89 (36 meses)	NIVEL 3 PLAN DIAS	H.P.E. S.A.	314.724	314.724
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	CP 1/88	29-5-89 (36 meses)	NIVEL 3 PLAN DIAS	U.T.E. (ITASIEL S.A.)	550.767	550.767
	ADSC 104/94	1-10-84	ARRENDAMIENTO AMPLIACIÓN SERVIDOR DE RED	H.P.E. S.A.	7.428.513	7.428.513
	CATÁLOGO DE BIENES DE ADQUISICIÓN CENTRALIZADA	30-12-82	ARRENDAMIENTO SERVIDOR DE LA RED	H.P.E. S.A.	20.818.628	4.289.444
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8, Madrid	ADSC	1990 (48 meses + prórroga 12 meses)	ARRENDAMIENTO AMPLIACIÓN SERVIDOR DE RED	IBM, S.A.	38.465.925	5.284.205
	ADSC	1992 (12 meses)	MANTENIMIENTO	IBM, S.A.	17.782.880	17.782.880
	ADSC	1990 (36 meses)	ARRENDAMIENTO SERVIDOR RED	IBM, S.A.	77.157.996	167.060
	ADSC	1992 (12 meses)	LICENCIA USO PROGRAMAS	IBM, S.A.	9.010.020	9.010.020
	ADSC	1994 (6 meses)	ARRENDAMIENTO AMPLIACIÓN CONEXIONES DE LA RED	IBM, S.A.	4.891.640	4.891.640
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	ADSC 5/95	1-1-94 (12 meses)	ARRENDAMIENTO AMPLIACIÓN SERVIDOR DE RED	H.P.E. S.A.	9.999.996	9.999.996

CP: CONCURSO PÚBLICO.

ADSC: ADQUISICIÓN DIRECTA SIN CONCURRENCIA DE OFERTAS.

(1): La suma de los importes reflejados en esta columna no coincide con la 1.ª columna del cuadro 3.5 por existir facturas revisadas no relacionadas con estos contratos.

De la información contenida en el cuadro se deduce lo siguiente:

- En el hospital de Getafe se analizaron dos contratos. El 80,83% (13.069.712 pesetas) del gasto revisado correspondía a un contrato de arrendamiento para la ampliación de uno de los servidores o unidades centrales de proceso de la red informática principal del centro, que se había contratado a través del Catálogo de Bienes de Adquisición Centralizada, con autorización previa de la Comisión Ministerial de Informática. Este contrato se firmó con la empresa HEWLETT PACKARD ESPAÑOLA, S. A. el 31 de enero de 1994 por un período de 12 meses, y su importe total se abonó en el ejercicio de 1994.

El 19,17% (3.099.206 pesetas) del gasto restante correspondía a la facturación de varias mensualidades de un contrato de mantenimiento para los servidores de la red informática principal, realizado mediante contratación directa también con la empresa HEWLETT PACKARD ESPAÑOLA, S. A., cuyo importe se imputó de forma errónea al concepto presupuestario de arrendamientos, como se ha señalado anteriormente.

- En el complejo hospitalario «San Millán-San Pedro» de Logroño el 98,61% (17.314.724 pesetas) de las facturas de gasto revisadas correspondían a cuotas anuales de tres concursos públicos, uno de ellos (concurso público 1/93) para el arrendamiento con opción a compra de un sistema de archivo electrónico de historias clínicas, otro (concurso público 2/93) para el arrendamiento de un

servidor de la red informática principal y por último facturas correspondientes a la primera fase de contratación del nivel 3 (paquete de aplicaciones) del Plan DIAS. Respecto a los CP 1/93 y 2/93 hay que señalar que, a pesar de no aparecer entre sus oferentes la empresa HEWLETT PACKARD ESPAÑOLA, S. A., resultó adjudicataria en ambos casos.

En este hospital se revisaron facturas no relacionadas con ninguno de los contratos recogidos en el cuadro 3.6 por un importe de (243.181 pesetas) cuyo objeto fue la ampliación de las conexiones de la red informática principal por la empresa HEWLETT PACKARD ESPAÑOLA, S. A.

- En el complejo hospitalario Universitario de Salamanca sólo el 4,49% (550.767 pesetas) del gasto revisado se contrató a través de concurso público, y correspondía a la facturación de la primera fase de la contratación del nivel 3 (paquete de aplicaciones) del Plan DIAS; el 34,96% (4.289.444 pesetas) correspondía a parte del arrendamiento de material homologado adquirido a través del Catálogo de Bienes de Adquisición Centralizada en 1992, con la autorización preceptiva de la Comisión Ministerial de Informática y el 60,55% (7.428.513 pesetas) restante correspondía al arrendamiento con opción a compra de la ampliación de un servidor de la red informática del complejo hospitalario, contratado directamente con la empresa HEWLETT PACKARD ESPAÑOLA, S. A., sin autorización de la Comisión Ministerial de Informática.

En el Hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid el 100% (37.371.677 pesetas) del gasto revisado correspondía a arrendamiento de equipos realizado por contratación directa sin concurrencia de ofertas y sin la autorización preceptiva de la Comisión Ministerial de Informática. De este gasto, un 27,68% (10.342.905 pesetas) se destinó a la aportación de cuotas mensuales de contratos plurianuales para ampliar el servidor de la red y realizar el cambio del entorno informático para la adaptación al Plan DIAS. Un 71,69% (26.792.700 pesetas) correspondía a un contrato de mantenimiento de los equipos informáticos del centro durante el ejercicio 1994, cuyo importe estaba mal imputado, como ya se expuso en el punto 3.3.1. de este Informe. El 0,63% restante (236.072 pesetas), también mal imputado, correspondió a facturas de mano de obra de diversas reparaciones no relacionadas con estos contratos.

Hay que señalar que en este hospital los arrendamientos no se formalizaban en un contrato por las partes contratantes, sino que, una vez aprobada por la mesa de contratación, una oferta económica de la empresa, el servicio de suministros utilizaba el acta de aprobación y la oferta de la empresa como documentos de validación de las facturas.

• En el hospital «Virgen de la Salud» de Toledo el total de la muestra de gasto (9.999.996 pesetas), según

constató el equipo fiscalizador en la revisión de las facturas correspondientes al concepto de arrendamientos de equipos para procesos de información, correspondía al arrendamiento con opción a compra a la empresa HEWLETT PACKARD ESPAÑOLA, S. A., de un servidor de la red informática principal realizado por contratación directa sin concurrencia de ofertas y sin autorización previa de la Comisión Ministerial de Informática.

3.4. El gasto y la contratación de las reparaciones y la conservación de equipos para procesos de información (concepto 216)

3.4.1. Análisis del gasto

Para analizar el gasto real, en el ejercicio 1994, en el concepto presupuestario de reparaciones y conservación de equipos y aplicaciones para procesos de información, en los cinco hospitales de la muestra, se han tenido en cuenta la dotación presupuestaria, las obligaciones reconocidas en el ejercicio, las que atienden deuda generada en ejercicios anteriores y el gasto del ejercicio no contraído en él (v. cuadro 3.7). Estas magnitudes, pero correspondientes a los ejercicios de 1992 y 1993, pueden observarse en el anexo 3.2 a este Informe.

Cuadro 3.7: Reparaciones y conservación de equipos para procesos de información en los hospitales de la muestra. 1994.

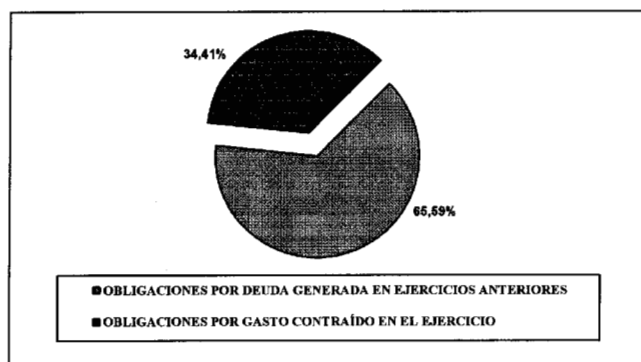
HOSPITAL	DOTACIÓN PRESUPUESTARIA	OBLIGACIONES RECONOCIDAS EN EL EJERCICIO	OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES (3)	DEUDA GENERADA EN EL EJERCICIO	GASTO DEL EJERCICIO (5)	% DESVIACIÓN GASTO /DOTACIÓN PRESUPUESTARIA
	(1)	(2)		(4)	(5)=2-3+4	(6)
H. de GETAFE	11.808.000	5.051.500	0	0	5.051.500	-57,22
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	334.000	1.081.205	190.905	445.648	1.335.948	299,98
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	10.671.000	14.745.052	0	988.443	15.733.495	47,44
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid	1.113.000	37.056.799	37.056.799	0	0	---
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	704.000	5.119.416	4.107.730	0	1.011.686	43,71
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	24.630.000	63.053.972	41.355.434	1.434.091	23.132.629	-6,08

Las obligaciones reconocidas por este concepto en el ejercicio de 1994, en los cinco hospitales de la muestra, superaron también la dotación presupuestaria. No obstante esto no supone un incumplimiento, como ya se ha indicado en el punto 3.3.1. de este Informe. En el hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid, la totalidad de las obligaciones reconocidas correspondían a deuda de ejercicios anteriores.

El gasto en reparaciones y conservación de equipos para procesos de información fue inferior a la dotación presupuestaria en un 6,08% (1.497.371 pesetas), con importantes diferencias entre los hospitales.

La distribución de las obligaciones reconocidas por este concepto entre las correspondientes a gasto contraído en el ejercicio de 1994 y a deuda generada en ejercicios anteriores se refleja en el gráfico 3.3.

Gráfico 3.3: Distribución porcentual de las obligaciones reconocidas en concepto de reparaciones y conservación de equipos en los cinco hospitales de la muestra. 1994.



El 65,59% (41.355.434 pesetas) de las obligaciones reconocidas en el ejercicio de 1994, correspondía a deuda generada en ejercicios anteriores. Esta elevada proporción se debía principalmente, como ya se ha adelantado, al hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid (v. cuadro 3.7). Además en este hospital, según ha podido constatar el equipo fiscalizador, el 57,13% (21.171.814 pesetas) de las obligaciones correspondían a otro concepto, el 206, de arrendamiento de equipos para procesos de información. Esta mala imputación, unida a la imputación también incorrecta realizada en el concepto de arrendamientos, analizado en el punto anterior de este Informe, impide a la gerencia de este hospital conocer el gasto real en los diversos conceptos relacionados con la informática de su centro.

También en el hospital «Virgen de la Salud» de Toledo el 80% (4.107.730 pesetas) de las obligaciones reconocidas en 1994 correspondía a deuda generada en ejercicios anteriores.

La deuda generada en el ejercicio de 1994 por este concepto en los complejos hospitalarios «San Millán-San Pedro» de Logroño y Universitario de Salamanca fue de 445.648 y 988.443 pesetas, respectivamente.

La deuda acumulada a 31 de diciembre de 1994 en concepto de conservación y reparaciones de equipos para procesos de información en los hospitales de la muestra se situaba en 4.735.741 pesetas. La deuda alcanzó 8.921.932 pesetas en 1992 y 4.481.393 pesetas en 1993.

Se ha revisado la facturación del 80,2% del gasto imputado al concepto de reparaciones y conservación de equipos para procesos de información en los cinco hospitales de la muestra. En las pruebas realizadas se ha constatado que el 1,30% (240.999 pesetas) del gasto analizado estaba incorrectamente imputado a este concepto y además 37.056.799 pesetas correspondían a deuda por gasto no contraído en ejercicios anteriores.

En el hospital de Getafe, un 4% (204.999 pesetas) del gasto revisado correspondía a arrendamientos o equipos para procesos de información y, en el hospital «San Millán-San Pedro» de Logroño, un 5% (36.000 pesetas) correspondía a material informático no amortizable.

A pesar de estas desviaciones en la imputación del gasto, en los cuatro hospitales en donde el porcentaje de imputación incorrecta era inferior al 5% se ha analizado la relación entre dimensionamiento del gasto de reparaciones y conservación de equipos para procesos de información y el tamaño y la actividad de los hospitales, con los resultados que figuran en el cuadro 3.8.

Cuadro 3.8: Indicadores de gasto en pesetas de las reparaciones y conservación de equipos para procesos de información en relación al tamaño y a la actividad de los hospitales. 1994.

HOSPITAL	GASTO/CAMA (1)	GASTO/ALTA (1)
H. de GETAFE	9.733	266
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	2.589	71
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	15.216	525
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid	NA	NA
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	1697	47
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	5.553	178

(1) El número de camas y altas es el recogido en el cuadro 1.1.

NA: NO APLICABLE, debido a que la imputación del gasto era incorrecta en más de un 5%.

Al igual que el gasto en arrendamientos de equipos y aplicaciones para procesos de información, tampoco el gasto en reparaciones y conservación tenía relación alguna ni con el tamaño del hospital ni con su actividad.

3.4.2. Análisis de la contratación

En el análisis de las formas de contratación en concepto de reparaciones y conservación de equipos para

procesos de información el equipo fiscalizador ha comprobado que la contratación se produjo por adjudicación directa sin concurrencia de ofertas, en favor de las empresas suministradoras del material tanto arrendado como propio (en este sentido, hay que tener en cuenta que la cláusula 24 del Decreto 2572/1973, de 5 de octubre, señala que «El arrendador asumirá durante el plazo de vigencia del arriendo las obligaciones de mantenimiento...») y que:

- En el hospital de Getafe, un 61,35% (3.099.206 pesetas) del gasto por este concepto correspondía al importe de la facturación de dos trimestres de la contratación directa del mantenimiento del soporte físico de la red informática principal (unidad central de proceso y conexiones), licencia de uso del sistema operativo y sus actualizaciones con la empresa HEWLETT PACKARD ESPAÑOLA, S. A. El 34,59% (1.747.295 pesetas) del gasto correspondía a facturas de reparaciones de equipos informáticos de las redes departamentales o independientes de la red informática principal, las cuales no estaban amparadas en ningún contrato. El 4,06% (204.999 pesetas) restante correspondía a una factura de adquisición directa sin concurrencia de ofertas de un microordenador.

- En el complejo hospitalario «San Millán-San Pedro» de Logroño, el 56,2% (401.442 pesetas) de la muestra de gasto se derivaba de la contratación directa del mantenimiento de la red informática principal del centro (unidad central de proceso), licencia de uso del sistema operativo y actualizaciones con la empresa HEWLETT PACKARD ESPAÑOLA, S. A. El 38,76% (276.823 pesetas) correspondía a la facturación por diversas reparaciones de equipos de microinformática, y el 5,04% (36.000 pesetas) restante a una factura por la adquisición de una base de datos.

- En el complejo hospitalario Universitario de Salamanca, el 71,68% (8.659.355 pesetas) de la muestra de gasto correspondía a cuatro contrataciones directas. Una, para el mantenimiento preventivo, correctivo y sustitutivo de los equipos de microinformática del centro con la empresa BULL ESPAÑA, S. A., incluyendo el soporte físico, el lógico y la asistencia técnica; otra para el mantenimiento preventivo y correctivo de la red informática principal del centro (unidad central de proceso y conexiones) y licencia de uso del sistema operativo, así como sus actualizaciones con la empresa HEWLETT PACKARD ESPAÑOLA, S. A., la tercera correspondía al mantenimiento de las aplicaciones adquiridas mediante el PLAN DIAS, también con la empresa HEWLETT PACKARD ESPAÑOLA, S. A., y la cuarta, a una adquisición

para la ampliación de salidas de la red principal. El 28,32% (3.421.979 pesetas) restante del gasto analizado se refería a reparaciones fuera de contrato realizadas por diversos proveedores.

- En el hospital «Virgen de la Salud» de Toledo, el 100% (713.906 pesetas) del gasto correspondía a la facturación de un contrato de servicios con el Centro de Cálculo de Sabadell para la informatización del servicio de Anatomía Patológica y a varias reparaciones.

El gasto del contrato de mantenimiento que mantenía el hospital con la empresa HEWLETT PACKARD ESPAÑOLA, S. A., en el ejercicio 1994 se imputó al concepto presupuestario relativo a «otros trabajos realizados por otras empresas».

Por último, en el hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid, el 41,80% (15.491.420 pesetas) de las obligaciones reconocidas correspondía a un expediente de contratación directa suscrito por la gerencia del hospital con la empresa IBM, S. A., para el mantenimiento del soporte físico de la red informática principal y licencias de uso del sistema operativo. El 5,95% (2.205.516 pesetas) correspondía al concurso público 1/88 (1.ª fase de contratación del Plan DIAS). El 1,06% (393.566 pesetas) correspondía a facturas de reparaciones fuera de contrato. El 51,19% (18.966.298 pesetas) restante se debía a las facturas del arrendamiento de tres ampliaciones sucesivas de la red informática principal del hospital a la empresa IBM, S. A. La totalidad de las obligaciones reconocidas en este ejercicio (37.056.799 pesetas) correspondía a facturas de ejercicios anteriores a 1994, es decir, a deuda generada en ejercicios anteriores.

El cuadro 3.9 contiene un resumen de la contratación cuyo importe se imputó durante 1994 al concepto de reparaciones y conservación de equipos para procesos de información, sin que se incluya ningún gasto que no esté amparado en un expediente de contratación.

El cuadro 3.10 contiene un resumen de los contratos de mantenimiento vigentes en los hospitales de la muestra en el ejercicio de 1994.

Cuadro 3.9: Análisis de la contratación cuyo importe había sido imputado al concepto 216 reparaciones y conservación de equipos para procesos de información. 1994.

HOSPITAL	TIPO DE EXPEDIENTE	INICIO, PERIODO Y DURACIÓN	OBJETO CONTRATACIÓN	EMPRESA	IMPORTE TOTAL	IMPORTE IMPUTADO EN 1994
H. de GETAFE	ADSC	1994 (12 MESES)	MANTENIMIENTO	H.P.E., S.A.	6.199.412	3.089.209 (2 TRIMESTRES)
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO", Logroño	ADSC	1994 (12 MESES)	MANTENIMIENTO	H.P.E., S.A.	401.442	401.442
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	ADSC 21/94	1994 (10 MESES)	MANTENIMIENTO	H.P.E., S.A.	1.711.900	1 711.900
	ADSC 15/94	1994 (9 MESES)	MANTENIMIENTO	BULL ESPAÑA, S.A.	3.740.076	3.740.076
	ADSC	1994 (9 MESES)	MANTENIMIENTO	H.P.E., S.A.	3.075.506	3.075.506
	ADSC 67/94	1994	AMPLIACIÓN CONEXIONES RED	H.P.E., S.A.	1.177.715	1.177.715
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN B. Madrid (1)	ADSC	1994 (12 meses)	MANTENIMIENTO	IBM, S.A.	15.481.420	15.481.420 (3 MESES DE 1992 Y 6 MESES DE 1993)
	CP 1/88 NIVELES 1 Y 2 del Plan CIAS	1989	ARRENDAMIENTO	H.P.E., S.A. ETIA, S.A.	N/C	2.205.516 (8 MESES DE 1992)

(1) El gasto del ejercicio 94 es cero. El importe corresponde a obligaciones de ejercicios anteriores.

CP: CONCURSO PÚBLICO.

ADSC: ADQUISICIÓN DIRECTA SIN CONCURRENCIA DE OFERTAS.

Cuadro 3.10: Resumen de las principales características de los expedientes de reparaciones y conservación de equipos de procesos de información. 1994.

HOSPITAL	PERIODO DURACIÓN	OBJETO DEL CONTRATO	EMPRESA	IMPORTE TOTAL
H. de GETAFE	12 MESES	CORRECTIVO Y DE REPOSICIÓN DE CABLES Y ACCESORIOS, SOPORTE FÍSICO (SERVIDOR DE LA RED Y CONEXIONES) Y SOPORTE LÓGICO (LICENCIA DE USO Y ACTUALIZACIONES DE PROGRAMAS Y MANUALES)	H.P.E., S.A.	6.199.412
	12 MESES	CORRECTIVO, ASISTENCIA TÉCNICA Y SEGURO A TODO RIESGO	H.P.E., S.A.	(1) 3.158.820
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO", Logroño	12 MESES	UN SERVIDOR DE RED Y CONEXIONES, SOPORTE LÓGICO Y LICENCIA DE USO DEL SISTEMA OPERATIVO	H.P.E., S.A.	(2) 3.033.102
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	10 MESES	INTEGRAL DE UN SERVIDOR DE RED Y CONEXIONES, SOPORTE LÓGICO Y LICENCIA DE USO DEL SISTEMA OPERATIVO Y ACTUALIZACIONES Y MANUALES	H.P.E., S.A.	1.711.900
	9 MESES	INTEGRAL DE LA MICROINFORMÁTICA	BULL ESPAÑA, S.A.	3.740.076
	9 MESES	PERFECTIVO APLICACIÓN DE GESTIÓN HOSPITALARIA CORRECTIVO, ASISTENCIA PERSONALIZADA Y NUEVOS APLICATIVOS	H.P.E., S.A.	3.075.506
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN B. Madrid	12 MESES	INTEGRAL SERVIDOR DE RED Y CONEXIONES Y LICENCIAS DE USO DEL SISTEMA OPERATIVO	IBM, S.A.	(3) 26.792.700
H. "VIRGEN DE LA SALUD", Toledo	12 MESES	CORRECTIVO DE UN SERVIDOR Y CONEXIONES Y LICENCIA DE USO DEL SISTEMA OPERATIVO	H.P.E., S.A.	2.156.233

(1): En fase de obligación de 1994.

(2): Importe de la oferta.

(3): En la oferta se distingue entre importe del mantenimiento del soporte físico por 17.782.680 y el importe del soporte lógico 9.010.020.

El mantenimiento de los equipos y aplicaciones objeto de esta fiscalización se realizaba en los cinco hospitales de la muestra por las empresas suministradoras del soporte físico informático, sin que para su contratación se hubiera promovido ningún tipo de concurrencia.

En las pruebas realizadas por el equipo fiscalizador relativas al ejercicio 1994 se ha constatado que los procedimientos de adjudicación del servicio de mantenimiento de equipos y aplicaciones informáticas no se ajustaban a la normativa legal vigente de contrataciones del Estado. La principal deficiencia detectada consistía en que en tres

hospitales existía una adhesión a la oferta que presentaba la empresa y sólo en el complejo hospitalario Universitario de Salamanca y en el hospital «Virgen de la Salud» de Toledo existían contratos formalizados por las partes contratantes, que regulaban las condiciones y precios del mantenimiento.

El objeto de las contrataciones incluía el mantenimiento del soporte físico de la red informática principal (las unidades centrales de proceso y las conexiones de la red), el soporte lógico y las licencias de uso del sistema operativo.

Por otra parte, únicamente en el hospital de Getafe la adhesión a la oferta presentada por una empresa incluía la asistencia técnica y el seguro a todo riesgo.

El complejo hospitalario Universitario de Salamanca era el único hospital en el que existía un contrato de mantenimiento de una aplicación de gestión de pacientes por un importe anual de 3.075.506 pesetas, como se puede apreciar en el cuadro 3.10.

El objeto de los contratos variaba también respecto del tipo de mantenimiento, es decir, si era integral o solamente correctivo, como se observa igualmente en el citado cuadro, con la excepción del complejo hospitalario «San Millán-San Pedro» de Logroño, en el que la oferta de la empresa no recogía esta condición.

Como también se puede apreciar en el cuadro 3.10 las diferencias en el importe de los contratos son muy grandes. En efecto, la oferta de la empresa HEWLETT PACKARD ESPAÑOLA, S. A., era diferente tanto en las condiciones como en el importe que facturaba en cada uno de los hospitales. Hay que resaltar el importe facturado por la empresa IBM, S. A., por el mantenimiento de la red informática principal del hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid, que para 1994 ascendió a 26.792.700 pesetas.

Por último, todas las unidades centrales de proceso de las redes informáticas principales, excepto las que se encontraban en período de garantía, estaban cubiertas mediante estas contrataciones, con la excepción de una unidad del complejo hospitalario «San Millán-San Pedro»

de Logroño que, a pesar de estar incluida en la oferta de la empresa, sólo se facturó por una de las dos unidades que incluía la citada oferta.

En relación con el mantenimiento de los equipos de microinformática en el complejo hospitalario Universitario de Salamanca existía un contrato con la empresa BULL ESPAÑA, S. A., por un importe de 3.740.076 pesetas. En los cuatro hospitales restantes, el mantenimiento de estos equipos se realizaba por los servicios de informática y sólo se adquirían las piezas precisas para su reparación.

3.5. El gasto y la contratación del material informático no amortizable

3.5.1. Análisis del gasto

Para analizar el gasto real, en los cinco hospitales de la muestra, durante el ejercicio de 1994, en el concepto presupuestario de material informático no amortizable se han tenido en cuenta la dotación presupuestaria, las obligaciones reconocidas en el ejercicio, las que atienden deuda generada en ejercicios anteriores y el gasto del ejercicio no contraído (v. cuadro 3.11). Los datos de estas magnitudes, correspondientes a los ejercicios 1992 y 1993, han quedado recogidos en el anexo 3.3 a este Informe.

Cuadro 3.11: Material informático no amortizable en los hospitales de la muestra. 1994.

HOSPITAL	DOTACIÓN PRESUPUESTARIA	OBLIGACIONES RECONOCIDAS EN EL EJERCICIO	OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES (3)	DEUDA GENERADA EN EL EJERCICIO	GASTO DEL EJERCICIO (5)	% DESVIACIÓN GASTO/DOTACIÓN PRESUPUESTARIA
	(1)	(2)		(4)	(5) = 2-3+4	(6)
H. de GETAFE	7.859.000	12.589.598	4.043.478	0	8.546.120	8,74
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	3.646.000	7.300.863	617.265	290.737	6.974.335	91,29
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	8.061.000	5.937.171	1.411.785	759.731	5.285.117	-34,44
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid	7.814.000	54.978.919	5.998.879	0	48.982.240	526,85
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	9.309.000	13.857.389	6.902.963	289.813	7.244.239	-22,18
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	36.689.000	94.663.940	18.972.170	1.340.281	77.032.051	109,96

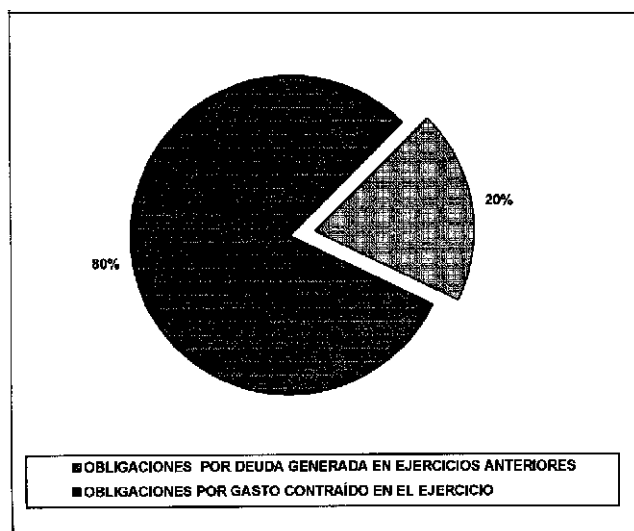
Las obligaciones reconocidas por este concepto en el ejercicio de 1994, en los cinco hospitales de la muestra, superaron en un 158,02% (57.974.940 pesetas) la dotación presupuestaria. El gasto superó la dotación presupuestaria en un 109,96% (40.343.051 pesetas) a pesar del

incremento de ésta, en un 33,05% (9.113.000 pesetas) respecto al ejercicio de 1992.

En el gráfico 3.4 se puede observar la distribución porcentual de las obligaciones contraídas en el ejercicio de 1994 entre las obligaciones correspondientes a

este ejercicio y las obligaciones de ejercicios anteriores.

Gráfico 3.4: Distribución de las obligaciones reconocidas en concepto de material informático no amortizable en los cinco hospitales de la muestra. 1994.



El 20% (18.972.170 pesetas) de las obligaciones reconocidas en el ejercicio de 1994 en concepto de material

informático no amortizable en los cinco hospitales de la muestra correspondía a deuda generada en ejercicios anteriores.

Por otra parte, la deuda generada en el ejercicio de 1994 fue de 1.340.281 pesetas, frente a la deuda generada en 1992 que se situó en 16.181.262 pesetas y la generada en 1993 que se situó en 9.011.459 pesetas. La deuda del ejercicio de 1994 correspondió a los complejos hospitalarios de «San Millán-San Pedro» de Logroño y Universitario de Salamanca y al hospital «Virgen de la Salud» de Toledo.

Respecto a la deuda acumulada en concepto de adquisición de material informático no amortizable había disminuido notablemente desde 1992, cuya cantidad ascendía a 45.823.127 pesetas, hasta 1994, año en el que la deuda acumulada redujo a 4.824.006 pesetas.

Como ya se ha indicado anteriormente (v. cuadro 3.2), en las pruebas realizadas por el equipo fiscalizador en la revisión de las facturas correspondientes al concepto presupuestario de material informático no amortizable, se ha verificado que, para una muestra de 36,3 millones de pesetas, que supone el 47,1% de este gasto en los hospitales de la muestra. Sólo el hospital de Getafe había imputado incorrectamente el 0,8% del gasto de la muestra, siendo su aplicación correcta el concepto «Arrendamientos de equipos para procesos de información».

Los indicadores de distribución del gasto entre el número de camas y altas del hospital presentaban las diferencias que se muestran en cuadro 3.12:

Cuadro 3.12: Indicadores sobre el gasto en material informático no amortizable en relación al tamaño y a la actividad de los hospitales. 1994.

HOSPITAL	GASTO/CAMA (1)	GASTO/ALTA (1)
H. de GETAFE	16.467	450
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	13.516	371
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	5.111	177
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid	32.633	1.212
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	12.155	333
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	18.491	593

(1) El número de camas y altas es el recogido en el cuadro 1.1.

Como ocurría con el resto de conceptos presupuestarios analizados, en los puntos precedentes de este Informe, las diferencias por hospitales en los indicadores de distribución del gasto no estaban relacionadas ni con el tamaño ni con la actividad que se desarrollaba en los hospitales de la muestra.

3.5.2. Análisis de la contratación

La contratación de las adquisiciones de material informático no amortizable, en todos los hospitales de la muestra, se realizó con diferentes proveedores a través

de adquisición directa sin concurrencia de ofertas. Sólo el hospital Universitario de San Carlos-Pabellón 8 de Madrid adquirió material a un único proveedor por importe superior a 10 millones de pesetas.

3.6. La inversión en equipos para procesos de información y su contratación

3.6.1. Análisis de la inversión

En el ejercicio de 1994, ningún hospital de la muestra había sido dotado presupuestariamente en los conceptos

626 y 636 de inversiones en equipos para procesos de información. No obstante, se reconocieron obligaciones por valor de 5.744.495 pesetas, que se aplicaron al concepto 626, dada la vinculación a nivel de artículo que establece el artículo 150.1 en relación con el 59.2 de la LGP. El cuadro 3.13 siguiente contiene la dotación presu-

puetaria, las obligaciones reconocidas en el ejercicio, las que atienden deuda generada en ejercicios anteriores y la inversión del ejercicio no contraída en él.

Estas magnitudes, pero correspondientes a los ejercicios 1992 y 1993, pueden observarse en el anexo 3.4 a este Informe.

Cuadro 3.13: Inversión en equipos para procesos de información en los hospitales de la muestra. 1994.

HOSPITAL	DOTACIÓN PRESUPUESTARIA	OBLIGACIONES RECONOCIDAS EN EL EJERCICIO	OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES (3)	DEUDA GENERADA EN EL EJERCICIO	INVERSIÓN DEL EJERCICIO	% DESVIACIÓN INVERSIÓN/ DOTACIÓN PRESUPUESTARIA
	(1)	(2)		(4)	(5) = 2-3+4	(6)
H. de GETAFE	0	0	0	0	0	0
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	0	3.510.749	0	0	3.510.749	100
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	0	2.233.746	0	0	2.233.746	100
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid	0	0	0	0	0	0
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	0	0	0	0	0	0
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	0	5.744.495	0	0	5.744.495	100

Las gerencias de los cinco hospitales de la muestra no certificaron deuda en este concepto en ninguno de los ejercicios analizados.

Se revisaron facturas de 1994 por importe de 5,3 millones de pesetas, lo que supone un 91,7% de la inversión

imputada en el ejercicio 1994 a este concepto, sin que se encontraran imputaciones incorrectas (v. cuadro 3.2).

Los indicadores de gasto en relación con las camas y el número de altas de los hospitales se observa en el cuadro 3.14 siguiente:

Cuadro 3.14: Indicadores sobre la inversión de reposición en equipos para procesos de información en relación al tamaño y a la actividad de los hospitales. 1994.

HOSPITAL	GASTO/CAMA (1)	GASTO/ALTA (1)
H. de GETAFE	0	0
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	6.804	187
C.H. UNIVERSITARIO SALAMANCA	2.160	75
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid	0	0
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	0	0
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	1.379	44

(1) El número de camas y altas es el recogido en el cuadro 1.1.

3.6.2. Análisis de la contratación

En el análisis de las formas de contratación de las inversiones de reposición de equipos para procesos informáticos, el equipo fiscalizador ha comprobado que:

- En el complejo hospitalario «San Millán-San Pedro» de Logroño el 100% (3.032.349 pesetas) de la in-

versión revisada se había contratado mediante adjudicación directa con concurrencia de ofertas.

- En el complejo hospitalario Universitario de Salamanca el 78,78% (1.759.700 pesetas) de la inversión revisada se había contratado mediante un concurso público. El 21,22% (474.046 pesetas) restante correspondía a dos contrataciones directas sin concurrencia de ofertas, por las que se adquirieron dos impresoras.

3.7. Amortización

Según ha podido comprobar el equipo fiscalizador, en los hospitales de la muestra, durante el período analizado, no existía dotación presupuestaria en el concepto de amortizaciones de equipos para procesos de información. Únicamente el complejo hospitalario de Salamanca tuvo, en el ejercicio de 1994, una dotación de 1,5 millones de pesetas, que aplicó sin ajustarse a ningún criterio contable (v. anexo 3.5).

CAPÍTULO 4

ANÁLISIS DE LOS RECURSOS MATERIALES INFORMÁTICOS. DONACIONES Y CESIONES DE USO

En este capítulo se analiza el soporte físico y lógico del sistema de información de los cinco hospitales de la muestra que se configura en una red informática principal, en redes departamentales y ministeriales de microinformática no conectadas a ninguna red. Posteriormente, se analizan las donaciones y cesiones de uso de material informático recibido por estos hospitales.

4.1. Disponibilidad de los recursos materiales informáticos

La ausencia de inventarios completos y actualizados de todos los recursos informáticos existentes ha puesto de manifiesto el escaso conocimiento que las gerencias de los cinco hospitales de la muestra tenían sobre la configuración del soporte físico y del soporte lógico del sistema informático de sus centros. Ante esta limitación, que ya se ha puesto de manifiesto en el punto 1.2. de este Informe, el equipo fiscalizador se ha visto obligado a consultar diversas fuentes de información para poder analizar la disponibilidad de recursos informáticos y, en ocasiones, a obtener la información mediante la inspección directa, la revisión de expedientes de contratación y la realización de entrevistas con los responsables de los servicios de informática o, en su caso, de los otros servi-

cios analizados en la fiscalización (Admisión, Documentación y Archivo Clínico, y Unidades de Control de Gestión y Estadística).

Otra limitación al análisis ha sido la heterogeneidad de la información disponible sobre los recursos informáticos en los hospitales. Debido a ella, este Tribunal de Cuentas ha seleccionado unos criterios mínimos que se recogen a continuación, que le han permitido comparar la disponibilidad de los recursos de los sistemas informáticos de los cinco hospitales de la muestra.

1. Número de equipos que componían el soporte físico informático de cada uno de los hospitales, incluyendo: unidades centrales de proceso (servidores); conexiones y periféricos de la red informática principal y de las redes departamentales y microinformática no conectadas a ninguna red (ordenadores personales y periféricos).

2. Características técnicas principales del soporte físico de la red informática principal: capacidad de almacenamiento en disco duro, memoria RAM, velocidad del procesador.

3. Características del soporte lógico informático: tipos de programas y aplicaciones.

4.1.1. Número de equipos informáticos

- Red informática Principal:

La red informática principal en los cinco hospitales de la muestra estaba constituida por la dotación del soporte físico informático obtenida a través del Plan DIAS, como se analiza en el capítulo 2 de este Informe, y los arrendamientos y adquisiciones posteriores realizados por las gerencias de los hospitales, como se analiza al principio del capítulo anterior.

a) Las unidades centrales de proceso de la red informática principal:

El número de servidores que componían el soporte físico de la red informática principal en los cinco hospitales de la muestra, oscilaban de dos a cuatro, aunque no todos se encontraban en funcionamiento en la fecha de realización de las pruebas y sus características técnicas eran muy diferentes (v. cuadro 4.1).

Cuadro 4.1: Número de servidores de la red principal. 1994.

HOSPITAL	Nº SERVIDORES SIN UTILIZAR	Nº SERVIDORES EN FUNCIONAMIENTO	Nº TOTAL DE SERVIDORES
H. de GETAFE	1	2	3
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	0	4	4
C.H. UNIVERSITARIO SALAMANCA	1	1	2
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid	2	1	3
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	1	2	3
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	5	10	15

Las causas por las que cinco unidades centrales de proceso, de las quince existentes en los cinco hospitales de la muestra, no se encontraban en funcionamiento como servidores son las que a continuación se resumen y que ya han sido expuestas en el capítulo 2 de este Informe:

- En el hospital de Getafe el servidor procedente del hospital Central de la Cruz Roja (v. punto 2.3.1.) se utilizaba para el archivo de las bases de datos históricas del centro.
- En el complejo hospitalario Universitario de Salamanca y en el hospital «Virgen de la Salud» de Toledo los servicios de informática no habían conseguido poner en funcionamiento los equipos targon 35/50 suministrados en la primera fase de la contratación del Plan DIAS por la empresa NIXDORF COMPUTER, S. A. (v. punto 2.3.2.).
- En el hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid, dos de los servidores existentes no estaban en funcionamiento en el momento de finalizar esta fiscalización. Uno de ellos (equipo RISC 6000, modelo 930), adquirido en mayo de 1990 por importe de 77.157.996 pesetas a la empresa IBM, S. A., mediante la vía de adecuación tecnológica del Plan DIAS, no se había llegado a poner en funcionamiento (v. punto 2.3.1.), sin que la

gerencia del hospital haya aportado a este Tribunal de Cuentas justificación sobre este hecho. El otro servidor, adquirido a través del concurso público centralizado 15/92, correspondiente al Proyecto de Gestión Electrónica de Datos Médicos Nacionales (PROYECTO GERMEN) que la Dirección General del INSALUD llevaba a cabo en cinco hospitales pertenecientes a la red de hospitales de esta Entidad Gestora, no estaba, en funcionamiento en el momento de finalizar la visita de fiscalización a este hospital (julio de 1995), a pesar de que en el Pliego de Cláusulas Administrativas del citado concurso público se establecía que el tiempo de instalación era de 90 días desde la fecha de la adjudicación (15 de junio de 1993).

b) Conexiones de la red informática principal:

Este Tribunal de Cuentas ha considerado tres tipos de conexiones de la red, los terminales, cuyo soporte lógico es el de la red principal, los terminales inteligentes, con soporte lógico propio pero que a su vez pueden utilizar el soporte lógico de la red, y los periféricos, fundamentalmente impresoras, escáneres, «modems» y lectores ópticos.

Su número es muy diferente de un hospital a otro, no encontrándose relación alguna entre las conexiones de la red y el tamaño y actividad del hospital (v. cuadro 4.2).

Cuadro 4.2: Indicadores relativos al número de conexiones de la red informática principal.

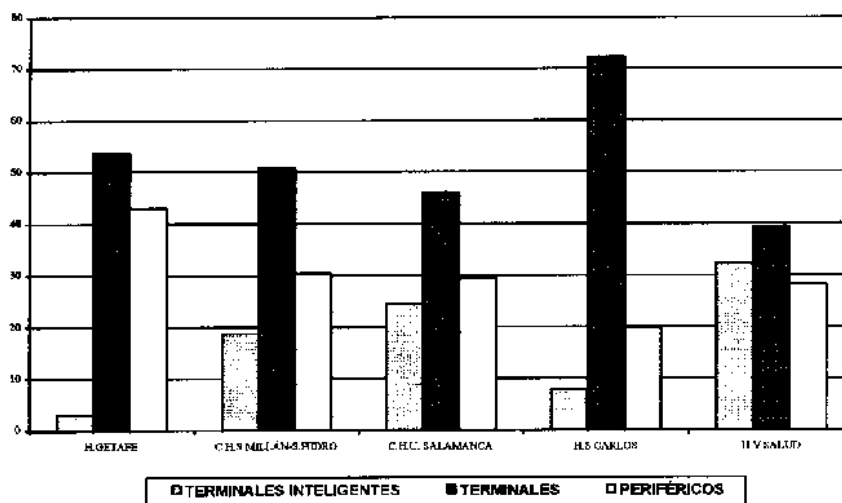
HOSPITAL	Nº DE CONEXIONES	Nº DE CONEXIONES/ 1000 ALTAS (1)	Nº DE CONEXIONES/ CAMA (1)
H. de GETAFE	65	3,43	0,13
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	112	5,96	0,22
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	102	3,41	0,10
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid	166	4,11	0,11
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	126	5,84	0,21

(1) El número de camas y altas es el recogido en el cuadro 1.1.

En este cuadro se puede observar cómo el complejo hospitalario «San Millán-San Pedro» de Logroño y el hospital «Virgen de la Salud» de Toledo disponían del mayor número de conexiones a la red informática principal en relación tanto a la actividad que desarrollaba cada centro como al número de camas.

En el gráfico 4.1 se puede apreciar la diferente distribución porcentual de los tres tipos de conexiones de la red principal.

Gráfico 4.1: Distribución porcentual de las conexiones de las redes informáticas principales de los cinco hospitales de la muestra.



Este gráfico muestra la ausencia de criterios normalizados por parte del INSALUD para configurar las comunicaciones informáticas internas del sistema de información de sus hospitales.

Las redes informáticas departamentales, es decir, independientes de la red informática principal del centro, también variaban cuantitativamente de unos hospitales a otros. El número de redes oscilaba entre tres y ocho, como se puede observar en el cuadro 4.3.

c) Redes informáticas departamentales:

Cuadro 4.3: Redes informáticas departamentales de los cinco hospitales de la muestra. 1994.

HOSPITAL	TERMINALES INTELIGENTES	TERMINALES	PERIFÉRICOS	NUMERO DE REDES	COBERTURA DE LA RED
H. de GETAFE	15	20	201	4 ⁽¹⁾	Anatomía Patológica Banco de sangre Farmacia Laboratorios ⁽²⁾
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	4	13	7	3 ⁽³⁾	Anatomía Patológica Farmacia Banco de Sangre
C.H. UNIVERSITARIO, SALAMANCA	9	se desconoce por el centro	se desconoce por el centro	6 ⁽¹⁾	Farmacia Cardiología Laboratorio Hematología Medicina Nuclear Laboratorio Bioquímica Laboratorio Microbiología
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid	9	4	8	3 ⁽⁴⁾	Inmunología Medicina Nuclear Análisis Clínicos
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	64	11	61	8 ⁽¹⁾	Admisión (parcial) Cirugía General Laboratorio ambulatorio U.V.I. Anatomía Patológica Laboratorio Microbiología Hematología y Banco de Sangre Laboratorio Bioquímica

(1): Información obtenida mediante entrevista con el jefe de servicio de informática.

(2): La unidad central de proceso de esta red, aunque físicamente se encuentra ubicada en el servicio de informática del centro, funciona independientemente de la red informática principal. Información obtenida del inventario de equipos.

(3): Información obtenida del inventario de equipos

(4): Información obtenida de la relación de sistemas informáticos cedidos facilitada por el hospital.

Las unidades centrales de proceso de estas redes informáticas departamentales, que por lo general estaban ubicadas en los servicios donde se generaba la información, eran microordenadores, que actuaban como servidores de red, conectados mediante una red local a terminales o a otros microordenadores o terminales inteligentes. La ubicación de estas redes viene recogida en el cuadro anterior, en donde asimismo se puede apreciar el número de conexiones de cada una de ellas.

En el cuadro 4.4 siguiente se detallan las aplicaciones informáticas que utilizan estas redes departamentales así como su ubicación y el año de implantación. También se señala si son propias del hospital por adquisición o por desarrollo del propio hospital, o si dispone de ellas por otras vías (donación o cesión).

No ha sido incluido en este análisis la red SICOSS (Sistema Integrado de Contabilidad de la Seguridad Social), que alcanza a todos los hospitales de la muestra.

Cuadro 4.4: Aplicaciones informáticas de las redes departamentales en los cinco hospitales de la muestra. 1995.

HOSPITAL	UBICACIÓN	APLICACIÓN	AÑO DE IMPLANTACIÓN
H. de GETAFE	Anatomía Patológica	Cedida por otro hospital y muy modificada por el servicio de informática	N/C
	Banco de sangre	Desarrollada por servicio de informática	N/C
	Farmacia	Desarrollada por servicio de informática	N/C
	Laboratorios	Sistema Melas cedida por HOECHST IBÉRICA, S.A.	N/C
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	Anatomía Patológica	Adquirida a CENTRO DE CÁLCULO DE SABADELL	1991
	Farmacia	Adquirida a LANS TOOLS	N/C
	Banco de sangre	Cedida por otro hospital	1995
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	Farmacia	Cedida por Laboratorio BAXTER	1993
	Laboratorio Hematología	Cedida por Laboratorio IZASA	1995
	Medicina Nuclear	Cedida por Laboratorio IZASA	1995
	Cardiología	Cedida por SIEMENS	N/C
	Laboratorio Bioquímica	Desarrollada por el Laboratorio de Bioquímica	N/C
	Laboratorio Microbiología	Cedida por SORIA MELGIZO	N/C
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN B. Madrid	Inmunología	Cedida por IZASA	1994
	Medicina Nuclear	Cedida por IZASA	1994
	Análisis Clínicos	Sistema Melas cedida por HOECHST IBÉRICA, S.A.	1994
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	Admisión	Desarrollada por los servicios de admisión e informática	1993
	Anatomía Patológica	Adquirida	1991
	Hematología y Banco de sangre	Desarrollada por el servicio de informática	1992
	Laboratorio Bioquímica	Adquirida	1980
	Laboratorio Microbiología	Adquirida	1992
	Laboratorio CEP	Adquirida	1993
	U.V.I.	N/C	N/C
	Área Quirúrgica	N/C	N/C

N/C: No consta.

Los servicios de informática del hospital de Getafe y del complejo hospitalario de «San Millán-San Pedro» de Logroño, no intervenían en la gestión informática de estas redes que era responsabilidad de los servicios en donde se encontraban ubicadas y su información se integraba a la información general de los hospitales sólo con fines estadísticos y de forma manual, a través de los estadillos que remitían a las unidades de estadística.

El desarrollo de las distintas redes departamentales ha sido favorecido por el hecho de que el Plan DIAS, no incluyera, a excepción de la aplicación de la gestión de los suministros de farmacia, la informatización de las áreas de gestión (v. punto 2.2.). El grado de desarrollo ha venido determinado por la capacidad de programación informática de los centros hospitalarios o gracias a las cesiones de uso de los soportes físicos y lógicos informáticos realizados por determinadas em-

presas, como se analiza en el punto siguiente de este Informe.

d) Microinformática.

La microinformática, entendida como el número de microordenadores que no están conectados ni a la red informática principal ni a las redes departamentales, ha tenido un desarrollo irregular y muy importante, desde el punto de vista cuantitativo. Este desarrollo se ha debido a su fácil acceso, tanto por coste como por su utilización por los usuarios, y ha sido favorecido por las deficiencias del sistema informático de los hospitales, que se ha suplido en numerosos casos por donaciones y cesiones de uso, como se detalla en el apartado segundo de este capítulo.

Los resultados obtenidos del análisis se recogen en el cuadro 4.5 y se reflejan a través de los indicadores de tamaño y actividad, que ya se han utilizado en este informe.

Cuadro 4.5: Indicadores relativos a la microinformática en los cinco hospitales de la muestra. 1994.

HOSPITAL	Nº MICROORDENADORES	Nº MICROORDENADORES/ CAMA (1)	Nº MICROORDENADORES/ 1000 ALTAS (1)
H. de GETAFE	64	0,12	3,37
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	50	0,10	2,66
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	199	0,19	6,65
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid	244	0,16	6,04
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	81	0,14	3,73

(1) El número de camas y altas es el recogido en el cuadro 1.1.

Como se puede apreciar el número de microordenadores, independientes de las redes informáticas, no estaba relacionado con el tamaño ni con la actividad de los hospitales (de la misma forma que el resto de recursos informáticos). Es de destacar la gran cantidad de microordenadores existentes en el complejo hospitalario Universitario de Salamanca y en el hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid, que pone a su vez de manifiesto la considerable cantidad de información hospitalaria existente fuera de la red principal de información de estos centros.

4.1.2. Características técnicas del soporte físico informático

Para efectuar el análisis de las características técnicas de la red informática principal de los cinco hospitales de la muestra, este Tribunal de Cuentas ha determinado una serie de indicadores que permiten ulteriormente su com-

paración. Las variables utilizadas como indicadores han sido la capacidad acumulada de almacenamiento del disco duro, la memoria RAM y la velocidad media de procesamiento del total de las unidades centrales de proceso.

Las características técnicas de las unidades centrales de proceso de las redes departamentales y de los microordenadores no han podido ser analizadas por este Tribunal de Cuentas, debido a que las Gerencias hospitalarias, con excepción del hospital de Getafe, no disponían de esta información.

La capacidad de almacenamiento acumulada en disco duro, medida en gigabytes (Gb), oscila entre 7 Gb, en el complejo hospitalario Universitario de Salamanca y en el hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid y 9,8 Gb, en el complejo hospitalario «San Millán-San Pedro» de Logroño. En el cuadro 4.6 pueden observarse los desequilibrios existentes en la capacidad de almacenamiento acumulada en el disco duro en relación con el tamaño y la actividad de los centros.

Cuadro 4.6: Indicadores relativos a la capacidad acumulada de almacenamiento en disco duro de la red informática principal.

HOSPITAL	CAPACIDAD DISCO DURO	CAPACIDAD DISCO DURO/ 1000 ALTAS (1)	CAPACIDAD DISCO DURO/ 100 CAMAS (1)
H. de GETAFE	9,20	0,48	1,77
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	9,80	0,52	1,90
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	7,00	0,23	0,68
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid	7,00	0,17	0,47
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	8,00	0,37	1,34

(1) El número de camas y altas es el recogido en el cuadro 1.1.

El hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid, siendo el de mayor tamaño y mayor actividad, presentaba los indicadores más bajos, debido fundamentalmente a que los dos servidores del servicio de informática nunca han llegado a ponerse en funcionamiento, como ya se ha señalado en el punto 4.1.1. de este Informe. Esta situación ha determinado a su vez, que en este hospital la microinformática se haya desarrollado de ma-

nera importante como se ha analizado en el punto anterior.

La velocidad media de procesamiento que el equipo fiscalizador intentó analizar en los servidores de la red principal informática de los cinco hospitales de la muestra hubo de desecharse porque este dato no pudo obtenerse de manera homogénea y en ocasiones no se pudo obtener. Unas veces se facilitó en megahercios y otras en

instrucciones procesadas por unidad de tiempo y además el complejo hospitalario «San Millán-San Pedro» de Logroño de los cuatro servidores disponibles en el centro sólo obtuvo el dato en dos de ellos.

En cuanto a la memoria total de las unidades centrales de proceso, medida en megabytes (Mb), el equipo fiscalizador ha calculado una media de los equipos disponibles en cada hospital, tal como se recoge en el cuadro 4.7. Las

diferencias encontradas en los cinco hospitales de la muestra oscilaban entre 1,07 Mb y 17,15 Mb de memoria RAM por cada 100 camas hospitalarias que corresponde a los hospitales Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid y de Getafe, respectivamente. Estos desequilibrios en disponibilidad de memoria RAM entre los cinco hospitales de la muestra se repiten cuando se relacionan con la actividad del centro.

Cuadro 4.7: Indicadores relativos a la memoria RAM total de las unidades centrales de la red informática principal de los cinco hospitales de la muestra. 1994.

HOSPITAL	MEMORIA	MEMORIA/ 1000 ALTAS (1)	MEMORIA/ 100 CAMAS (1)
H. de GETAFE	89	4,69	17,15
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	60	3,19	11,63
C.H. UNIVERSITARIO SALAMANCA	128	4,27	12,38
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid	16	0,40	1,07
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	64	2,94	10,74

(1) El número de camas y altas es el recogido en el cuadro 1.1.

Estas diferencias en la configuración técnica de las redes informáticas principales de los hospitales fiscalizados muestran la falta de criterios normalizados al planificar la capacidad de los sistemas informáticos, dando lugar a que los sistemas informáticos no se adecuen a las necesidades existentes, por lo que la demanda se ha cubierto de forma espontánea e irregular, con una proliferación excesiva de las redes locales o departamentales y de los microordenadores personales, conseguidos a través de la reasignación de los créditos del hospital, pero también de donaciones, cesiones e intercambios. De esta manera, el sistema de información de los hospitales está desintegrado y es mixto, en cuanto se construye de forma manual e informática.

4.1.3. Características del soporte lógico informático

Para el análisis del soporte lógico informático, este Tribunal de Cuentas ha considerado el sistema operativo y las aplicaciones implantadas.

El sistema operativo de las redes informáticas principales era el UNIX, adoptado por el Plan DIAS, excepto en el hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid donde se utiliza el Sistema VSE/SP específico de la casa IBM e incompatible con el sistema UNIX.

Las aplicaciones informáticas existentes en la red informática principal de los hospitales de la muestra, con la excepción del hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid, eran igualmente las derivadas del Plan DIAS (v. punto 2.2. del Informe). No obstante, el grado de implantación no era el mismo en todos los hospitales, según se analiza en el capítulo 6 de este Informe.

Los programas informáticos y las aplicaciones, operativos en los microordenadores de los hospitales de la muestra, no habían sido normalizados por la Dirección General del INSALUD para sus hospitales y cada usuario se ha adaptado a sus propias preferencias, necesidades y posibilidades económicas.

- Los tratamientos de textos que utilizaban en los cinco hospitales de la muestra eran los más adoptados internacionalmente. El hospital «Virgen de la Salud» de Toledo también utilizaba el PC-TEXT.

- Se utilizaban numerosos tipos de hojas de cálculo. En el hospital de Getafe, complejo hospitalario Universitario de Salamanca y en el hospital «Virgen de la Salud» de Toledo se homogeneizaron. Sin embargo, en cada uno de los dos hospitales restantes se utilizaban hasta tres hojas de cálculo diferentes.

- En los cinco hospitales de la muestra el gestor de base de datos permitía el formato D-base.

El soporte lógico de las redes departamentales o era propiedad de los laboratorios, que cedían su uso, al tiempo que donaban los equipos informáticos, o se trataba de aplicaciones elaboradas por los propios servicios de informática de los hospitales, como ya se ha indicado en el punto anterior de este Informe.

4.2. Donaciones y cesiones de uso de material informático

La procedencia de los equipos, es decir, si éstos habían sido alquilados o adquiridos por las gerencias o eran producto de una donación o intercambio con alguna em-

presa era una información que sólo recogía el inventario existente en el complejo hospitalario Universitario de Salamanca. El hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid no recogía en el inventario esta información que podía deducirse de la falta de valoración económica de los equipos inventariados.

Las direcciones de gestión y servicios generales del hospital de Getafe, del complejo hospitalario «San Millán-San Pedro» de Logroño y del hospital «Virgen de la Salud» de Toledo, no habían elaborado un inventario de los medios informáticos, y aunque los servicios de informática disponían de relaciones de los equipos y aplicaciones, en ellas no se recogía el dato de su procedencia. Las relaciones, según las entrevistas mantenidas con los responsables de estos servicios, se elaboraban a partir de las adquisiciones y arrendamientos realizados por la gerencia del centro y de la demanda de asistencia técnica para un determinado equipo que realizaban los servicios, de tal manera que si el equipo no se encontraba incluido en las relaciones lo incluían.

El Tribunal de Cuentas requirió a las gerencias de los hospitales relación certificada de los equipos y aplicaciones informáticos procedentes de donaciones o cesiones de uso. De la documentación aportada, a pesar de su insuficiencia se deduce lo siguiente:

Sólo la gerencia del complejo hospitalario «San Millán-San Pedro» de Logroño presentó una certificación de la inexistencia de donaciones o cesiones de uso.

En los cuatro hospitales restantes de la muestra existían cesiones de uso, materiales en depósito y donaciones de material informático. Pese a su denominación, estas figuras contractuales tenían como objeto la entrega de un bien para su uso a cambio de una contraprestación por lo que, de acuerdo con los artículos 622, 1741 y 1768 del Código Civil, en realidad se trataría de contratos de compraventa o de arrendamiento que deberían haberse tramitado conforme a la legislación administrativa sobre contratación de suministros, de acuerdo con la cláusula 27 del pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de equipos y sistemas de tratamiento de la información y de mantenimiento, arrendamiento y programas, aprobado por Decreto 7572/1973, de 5 de octubre. En cualquier caso, las donaciones y cesiones de uso no cumplieron con lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 2572/1973, de 5 de octubre, por el que se aprobó el pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de equipos y sistemas de tratamiento de la información, de mantenimiento, arrendamiento y programas, que establecía la obligatoriedad de un informe preceptivo de la Comisión Interministerial de Informática como trámite previo a la celebración de dichas contrataciones.

Además, el artículo 19 del Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, por el que se regula el Patrimonio de la Seguridad Social, establece que «la adquisición de bienes muebles por herencia, legado o donación en favor de la Seguridad Social corresponderá al Ministro de Trabajo y Seguridad Social», sin que en la documentación aportada por los hospitales de la muestra exista constancia de que se haya producido esta aceptación.

Según las comprobaciones realizadas por el equipo fiscalizador en los cinco hospitales de la muestra, el

material cedido en uso, donado o cedido en depósito correspondía tanto a equipos informáticos como a soporte lógico.

Los cedentes eran empresas de diversas finalidades en la producción de material o de servicio, aunque también había cesiones de particulares, de centrales sindicales, de centros de investigación y de la Universidad.

No existían contratos firmados por ambas partes, sino escritos de los cedentes dirigidos a las gerencias de los hospitales, en los que se indicaba el objeto de la cesión o donación y, en ocasiones, su valoración económica.

Los principales destinatarios solían ser los servicios centrales o de apoyo al diagnóstico (v. cuadro 4.4), principalmente los laboratorios de análisis clínicos. La contraprestación, estipulada o de hecho, consistía en la adquisición al cedente de los reactivos de análisis clínicos, fijando el importe anual que debía consumir el hospital, para que quedara garantizada la utilización de los equipos informáticos cedidos en uso y su mantenimiento. Esta situación sólo se había formalizado mediante la firma de un contrato en el hospital de Getafe.

Mención aparte requiere la situación del hospital «Virgen de la Salud» de Toledo en el que la gerencia del centro ha remitido a este Tribunal diversos documentos referentes a donaciones de material informático como pago de los cánones de contratos de servicios de cafetería, comedor y uso de teléfono. En este caso, tampoco resulta jurídicamente correcto hablar de donación al tratarse, de hecho, de la contraprestación de una deuda exigible (artículo 619 del Código Civil).

A este respecto, hay que señalar que los pliegos que regulaban los contratos de servicio de cafetería, tanto en el ámbito del Estado como en el de la Seguridad Social, solían recoger, de acuerdo con el contenido del punto 6 del artículo 211 del Reglamento de Contratación del Estado, «el canon o participación que hubiera de satisfacerse a la Administración, en su caso, o beneficio mínimo que corresponda a alguna de las partes».

Según la información sobre este tipo de contratos, obrante en este Tribunal de Cuentas, hay Pliegos del INSALUD, informados favorablemente por su Asesoría Jurídica y sin reparos por parte de la Intervención de la Seguridad Social, en los que se establece la posibilidad de efectuar la liquidación del canon, a instancia de la dirección del centro, mediante compensación de servicios prestados a la Institución, mejoras en el equipamiento, instalación o servicio. En la documentación aportada por el hospital no había constancia de que este sistema se hubiera llevado a cabo, no existiendo tampoco aparente relación de reciprocidad entre el objeto del contrato, prestación del servicio, y el equipamiento entregado como liquidación del canon.

Este sistema de liquidación del canon plantea problemas de diversa índole por cuanto hoy los hospitales no son centros de ingreso, por lo que si la entrega del importe del canon hubiera sido en metálico debería haber sido realizada a favor de la Tesorería General de la Seguridad Social y no a favor del centro hospitalario.

Las diferentes formas utilizadas en el aprovisionamiento de las aplicaciones y de los equipos informáticos, junto con la falta de integración de los sistemas de información hace que, en la mayoría de los casos, se

desconozca la capacidad del soporte físico y del soporte lógico del sistema de información de los centros. De las pruebas llevadas a cabo en la fiscalización, se deduce la insuficiencia de los recursos materiales informáticos en los hospitales de la muestra, por su escasa capacidad, obsolescencia y falta de rendimiento, aunque ello es difícilmente cuantificable debido al escaso conocimiento que las gerencias de los hospitales tienen de los recursos informáticos, sobre todo de las características técnicas de las redes departamentales y de los microordenadores.

Por otra parte, y desde el punto de vista jurídico, se han venido utilizando todas estas figuras contractuales con objeto de obtener suministros informáticos, y ello se ha hecho al margen de cualquier control económico y de legalidad, vulnerando los principios de igualdad y libre concurrencia que deben informar la contratación en el sector público en los casos en que la aceptación de hecho de las donaciones y cesiones de uso condicionaba otras adquisiciones en favor de los donatarios o cedentes.

CAPÍTULO 5

OBJETIVOS, INSTRUCCIONES Y ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN HOSPITALARIA. ANÁLISIS DE LOS RECURSOS HUMANOS

Este capítulo del Informe contiene los resultados del análisis de los objetivos y de las instrucciones establecidos, durante el período fiscalizado, por el Ministerio de Sanidad y Consumo y por la Dirección General del INSALUD en relación con la implantación y el desarrollo del sistema de información para la gestión en los hospitales del INSALUD y en relación con su seguimiento en los cinco hospitales de la muestra.

En el ámbito hospitalario, se ha analizado la estructura orgánica de los principales servicios que intervenían en el desarrollo del sistema de información para la gestión de los hospitales de la muestra: admisión, documentación y archivo clínico, informática, control de gestión y estadística.

Se han excluido de este análisis de los recursos humanos los servicios que proporcionaban información sobre

la gestión económica y los servicios generales, por razones obvias de limitación del tiempo de la fiscalización y, sobre todo, por la dificultad en cuantificar el tiempo dedicado por el personal de estos servicios a tareas de información. También han sido objeto de análisis las instrucciones dictadas, en su caso, por las gerencias en relación con la implantación, desarrollo y seguimiento del sistema de información.

Finalmente, se realiza el análisis de los recursos humanos mediante la comparación del número y del coste de los efectivos asignados a los servicios hospitalarios analizados en los hospitales de la muestra.

5.1. Objetivos en relación con el sistema de información

A lo largo de los trabajos de esta fiscalización en los cinco hospitales de la muestra, se ha deducido el incumplimiento de los objetivos establecidos por el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Dirección General del INSALUD relacionados con el sistema de información para la gestión en los hospitales, debido fundamentalmente a que los recursos informáticos a él atribuidos eran insuficientes, como se ha expuesto en el capítulo anterior de este Informe, y a que su organización era deficiente, lo que ha condicionado poder alcanzar los objetivos planteados, como se analiza en este capítulo.

A pesar de que el contrato programa entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y el INSALUD, implantado por primera vez en 1993, pretendía coordinar los objetivos de la Entidad Gestora con su presupuesto, los objetivos relacionados con el sistema de información para la gestión no tenían en cuenta que éste era muy variable en cada hospital y se encontraba en diferentes estados de desarrollo, por lo tanto, los resultados obtenidos distaron mucho de los objetivos ya que aquéllos estuvieron condicionados por la capacidad e implantación de los recursos informáticos, como se ha analizado en el capítulo anterior de este Informe, y por los recursos humanos disponibles en los centros.

En la tabla 5.1 siguiente se resumen los objetivos pactados para el período de 1992 a 1995 por la Dirección General del INSALUD y los cinco hospitales de la muestra en relación con los sistemas de información.

Tabla 5.1: Objetivos relativos a los sistemas de información pactados por la Dirección General del Insalud con la Hospitales. 1992-1995.

ÁREA	1992 (1)	1993 (2)	1994 (2)	1995 (2)
ASISTENCIAL	• Desarrollo de un sistema único y gestión descentralizada en los hospitales y tutelada, por los directores médicos para la cumplimentación del CMBD por alta hospitalaria. • Optimizar el sistema de información, responsabilizando a los servicios de admisión mediante el establecimiento de sistemas de control de la validez y la fiabilidad de la información y en coordinación con el archivo de historias clínicas para la elaboración del CMBD. • Implantar y extender la cumplimentación del CMBD mediante el resumen de altas codificadas en los propios servicios médicos o por el médico codificador de procesos y procedimientos y la codificación de procesos con la CIE-9-MC.	• Establecimiento de un sistema de información válido y fiable. • Cumplimentar el informe de alta hospitalaria de cada uno de los pacientes. • Informe de alta de consultas externas. • Normalización de los documentos de la historia clínica.	• Desarrollo de los sistemas de información. • Mantener un sistema de información centralizado y fiable. • Poner en marcha definitivamente la normalización de la historia clínica que comprende: — Existencia de un único formato de historia clínica. — Homogeneización y protocolización de cada uno de sus contenidos. • Cumplimentar el CMBD en el momento del alta hospitalaria en el 100% de los ingresos.	• Establecer procedimientos que permitan la descentralización y toma de decisiones por parte de las unidades responsables. • Ir implantando aquellos sistemas de información relacionados con la gestión clínica y de desarrollo de mediación del producto.
ECONÓMICO ADMINISTRATIVA		• Introducir o ampliar los instrumentos de contabilidad analítica.	• Desarrollar un sistema de contabilidad analítica que permita medir los resultados de eficiencia e incorporar un programa de desarrollo de coste por proceso	• Desarrollar el sistema de contabilidad analítica del proyecto SIGNO, situándose al menos en la fase de imputación de costes por servicio y con capacidad para acreditar todo lo referente a las compras y a los suministros. • Adoptar los procedimientos necesarios para que según los criterios de gestión de suministros del proyecto SIGNO, se gestione correctamente el almacén, se elabore el catálogo de productos y se realice la adquisición, de acuerdo con el procedimiento administrativo de aplicación.

(1) Plan funcional de objetivos

(2) Contrato -Programa

— En primer lugar, hay que señalar que en el período analizado el principal objetivo del INSALUD relacionado con el sistema de información para la gestión consistió en la implantación de la base de datos del CMBD y en la introducción y desarrollo de la contabilidad analítica, para que de una forma progresiva se consiguiera establecer un sistema de información de la gestión clínica basado en el coste por proceso asistencial. La Dirección General del INSALUD estableció este objetivo sin tener en cuenta, la insuficiencia de las bases de datos existentes en los hospitales en las áreas económico-administrativas y de servicios generales. Tampoco tuvo en cuenta la inexistencia de bases de datos relacionadas debido a la desintegración de los medios informáticos, como se ha analizado en el capítulo anterior de este Informe. Por otra parte hasta 1995 la Entidad Gestora no pactó con los hospitales los objetivos del sistema de información del área económico-administrativa y sólo lo hizo en relación con los suministros y las compras.

— En segundo lugar, hay que hacer constar que la Dirección General del INSALUD pretendía la implantación de la contabilidad analítica sin disponer de información integrada de los costes del hospital, por lo que los centros han prestado mayor esfuerzo a la búsqueda de los criterios de asignación de costes por servicio que a la implantación de un sistema de información integral, oportuno y fiable.

— En tercer lugar, la base de datos del CMBD ha sido la única base de datos normalizada que ha elaborado la Dirección General de INSALUD. El desarrollo y cumplimentación de esta base estaba generalizado en los cinco hospitales de la muestra, llegando a cifras de

cumplimentación próximas al 100% de las altas hospitalarias, como se analiza en el capítulo siguiente de este Informe. Sin embargo, la Entidad Gestora no ha establecido el contenido normalizado del resto de los registros de las restantes bases de datos asistenciales y económico-administrativas, que conforman el sistema de información de los hospitales ni su tratamiento, lo que ha originado que cada hospital decidiera la solución que mejor se adaptaba a la capacidad de sus recursos. Además, como se ha analizado en el capítulo anterior de este Informe, aunque el Plan DIAS pretendía la implantación de aplicaciones informáticas tanto en el área de gestión clínica como en la económico-administrativa, en algunos casos, estas aplicaciones no llegaron a desarrollarse por problemas de incompatibilidad entre algunos equipos informáticos (v. punto 2.3.); en otros casos las aplicaciones llegaron a funcionar, sólo después de ser modificadas y adaptadas a la capacidad de los servicios de informática de los hospitales y a las necesidades de cada hospital, lo que incrementó la heterogeneidad de la información disponible comprometiendo así su eficacia.

El establecimiento de estos objetivos en los cinco hospitales de la muestra fue muy irregular, ya que las gerencias, en caso de pactar objetivos sólo lo hicieron con los servicios asistenciales y en relación con su actividad. Únicamente en el complejo hospitalario Universitario de Salamanca se pactaron explícitamente objetivos relacionados con el sistema de información para la gestión por cuanto se fijó cumplimentar el 100% de las altas hospitalarias y establecer un sistema de información integral en el área económico-administrativo.

5.2. Instrucciones sobre la organización y el funcionamiento del sistema de información

Los órganos competentes en materia de organización y funcionamiento del sistema de información en el período de la fiscalización (1992 a 1994) por parte de la Dirección General de Aseguramiento y Planificación (cuya denominación hasta julio de 1992 era la de Dirección Ge-

neral de Planificación y Coordinación), la Dirección General de Servicios e Informática (a partir de julio de 1992 Dirección General de Aseguramiento y Planificación) y la propia Dirección General del INSALUD (v. punto 2.1.), dictaron una serie de instrucciones sobre la implantación, el desarrollo y el seguimiento del sistema de información de los hospitales, cuya finalidad era la implantación del CMBD como se resume en la tabla 5.2.

Tabla 5.2: Instrucciones sobre la implantación y el desarrollo del sistema de información establecidas por el Ministerio de Sanidad y Consumo y por la Dirección General del INSALUD 1992-1994.

EJERCICIO	D.G. DE PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO	D.G. DE ASEGURAMIENTO Y PLANIFICACIÓN. MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO	DIRECCIÓN GENERAL DEL INSALUD
1992	- Existencia de 1 puesto de trabajo de codificador por cada 6500-7500 altas anuales. - Establecía el plazo de 30 días para que los hospitales definieran la Unidad responsable de la codificación del CMBD. - Indicaba la forma en que los hospitales debían enviar la información relativa al CMBD.	Transferencia electrónica de ficheros a través de BBS de la red INTERNET.	Codificación de los ítems de los CMBD.
1993	No aplicable.	No dio instrucciones	No aplicable
1994	No aplicable.	No dio instrucciones	Contenido de la información Los datos de estructura y de actividad asistencial que los hospitales debían remitir trimestralmente.⁽¹⁾

(1): Circular nº 11/94 de fecha 22-12-94 de la Dirección General del INSALUD.
No aplicable: no existía o no tenía competencias durante el periodo analizado.

Como se puede apreciar en esta tabla, aunque el Ministerio de Sanidad y Consumo y la Dirección General del INSALUD cursaron instrucciones sobre la obligatoriedad de cumplimentar la base de datos del CMBD, así como sobre su contenido, codificación y remisión a los servicios centrales, no dieron instrucciones sobre el tratamiento de esta base para la explotación de sus datos. Estos mismos órganos directivos, no elaboraron paralelamente instrucciones para la implantación, desarrollo y seguimiento de las restantes bases de datos de gestión asistencial y económico-administrativa del sistema de información del hospital. Tampoco se cursaron instrucciones sobre cómo realizar el tratamiento global e integrado de esta información que permitiera alcanzar la meta de conocer el coste por proceso.

También se puede observar en la tabla que, a través de una circular, la Dirección General del INSALUD estableció en 1994, el contenido de la información sobre los

datos de estructura y de actividad de carácter asistencial que las gerencias de los hospitales debían enviar trimestralmente a los servicios centrales de la Entidad Gestora. Como ya se ha analizado en el punto 2.4. de este Informe, no fue sino hasta febrero de 1995 cuando la Dirección General del INSALUD adjudicó el concurso público 8/94 para el arrendamiento del sistema de agrupación de los datos del CMBD. Esta situación originó que, en el mejor de los casos, cada hospital diseñara el contenido de las bases de datos y su tratamiento de acuerdo con la disponibilidad y la capacidad de sus recursos.

Otro aspecto a resaltar es que las modificaciones de las aplicaciones informáticas adquiridas mediante los dos concursos públicos de contratación del Plan DIAS (v. punto 2.2. de este Informe) habían sido realizadas por los servicios de informática de los hospitales, sin que la Entidad Gestora hubiera establecido instrucciones para garantizar su homogeneidad.

Como se puede observar en la tabla anterior, ninguna de las direcciones generales desarrolló normativamente la estructura orgánica que debía soportar el sistema de información en los hospitales del INSALUD. Las normas vigentes son las contenidas en el Real Decreto 521/1987, de 15 de abril, por el que se aprobó el Reglamento sobre estructura, organización y funcionamiento de los hospitales gestionados por el INSALUD, el cual establece entre las competencias de la gerencia la elaboración de informes periódicos sobre la actividad del hospital y la presentación anual de la memoria de gestión.

Este Real Decreto concede las competencias sobre admisión e informática a las gerencias de los hospitales y la competencia de documentación y archivo clínico a la dirección médica. Asimismo, concede a las gerencias de los hospitales la potestad de establecer las categorías y las denominaciones de las unidades adscritas a la propia gerencia.

La única instrucción sobre normalización de registros existente en los hospitales era la de la base de datos del CMBD, por ser la única homologada por los servicios centrales del Ministerio de Sanidad y Consumo. En el resto de registros, informatizados o no, existía una gran dispersión de datos que dificultaban enormemente la comparación interhospitalaria de la gestión, como se analiza en el capítulo siguiente de este Informe.

Las únicas instrucciones escritas que tenían relación con el sistema de información de los hospitales de la muestra estaban relacionadas con las competencias de gestión de admisión y de documentación y archivo clínico.

Por otra parte, en ninguno de los hospitales de la muestra se habían establecido los circuitos que debía seguir la información generada en todas las áreas de gestión hospitalaria para poder elaborar los soportes documentales de toma de decisiones de las gerencias, o cuadros de mando, y el resto de estadísticas que se elaboraban en los hospitales, lo que ocasionaba una importante tarea de recopilación por parte de las unidades administrativas. Esta situación generaba retrasos en la obtención de datos del sistema de información comprometiendo la disponibilidad y oportunidad exigibles a un sistema de información basado en la calidad.

Asimismo, en ninguno de los cinco hospitales de la muestra se producía la retroalimentación de la información a unidades y a los servicios. La única información de la actividad asistencial que recibían los servicios asistenciales era, con un año de diferencia, la memoria de gestión del centro. Sólo en el hospital de Getafe la Dirección Médica aportó documentación justificativa de reuniones semestrales que realizaba con los servicios médicos para el análisis de la actividad y de los consumos de farmacia, prótesis y otro material.

El desconocimiento del sistema de información hospitalario por parte de los principales servicios y unidades que generaban la información contribuye, junto con la carencia de una retroalimentación de la información, a que estos servicios no se impliquen suficientemente en el mantenimiento y desarrollo de los sistemas de información.

Por otra parte, ninguna de las gerencias de los cinco hospitales de la muestra había elaborado instrucciones respecto a las formas de aprovisionamiento del material informático, sólo la Gerencia del hospital «San Carlos-Pabellón 8» de Madrid había elaborado una instrucción interna para el control de los equipos informáticos que se donaban al hospital.

5.3. Estructura orgánica del sistema de información

Los hospitales visitados no disponían de un documento que reflejara la estructura orgánica y funcional que gestionaba el sistema de información. Algún hospital disponía de un organigrama general, pero era incompleto, ya que sólo se desarrollaba hasta el nivel de servicio, y sólo contenía las líneas de jerarquización, sin especificar las responsabilidades funcionales. Ante esta carencia, el equipo fiscalizador del Tribunal, una vez realizadas las consultas oportunas, elaboró unos organigramas para facilitar la comparación y valoración entre estas estructuras de los distintos hospitales de la muestra.

La estructura orgánica de los hospitales no contemplaba una unidad responsable única del sistema de información de los centros. Es decir, la gerencia, como garante de que la información que se genera en un hospital sea oportuna y válida y cumpla los requisitos de una información de calidad integral, no dispone de una unidad cuyas funciones básicas estén dirigidas a la definición y normalización de los registros de todas las áreas del hospital, así como al desarrollo y control del sistema de información, por lo que este análisis se ha limitado a los servicios y unidades de admisión, documentación y archivo clínico, informática, estadística y control de gestión.

Asimismo, se analizan las estructuras de los servicios y unidades que intervienen en la decisión, gestión y control de las adquisiciones y alquileres de aplicaciones y equipos informáticos, y otro material informático no amortizable, así como en su mantenimiento.

5.3.1. Organigrama

La estructura orgánica existente en los hospitales del INSALUD, regulada por el R.D. 521/1987, de 15 de abril, por el que se aprobó el Reglamento sobre estructura, organización y funcionamiento de los hospitales gestionados por el INSALUD, como se ha señalado en el punto anterior de este Informe, no determinaba la categoría ni la denominación de las unidades orgánicas que deberían soportar el sistema de información, delegando esta competencia en las gerencias de los hospitales.

En la tabla 5.3 siguiente se pueden observar, por competencias, la categoría del responsable, la configuración orgánica adoptada por las gerencias para cada competencia y la dependencia funcional.

Tabla 5.3: Unidades Orgánicas que intervienen en los sistemas de información asistencial en los hospitales de la muestra. 1995.

HOSPITAL	ORGANIGRAMA HOSPITAL	COMPETENCIA	CATEGORÍA DEL RESPONSABLE	SE CONFIGURA COMO	DEPENDENCIA FUNCIONAL
H. de GETAFE	Si Existe	Admisión (1) Documentación y archivo (1) Informática Estadística Control de gestión	Coordinador de admisión Jefe grupo administrativo Jefe de servicio Administrativo	Servicio Unidad integrada en el servicio de admisión Servicio Unidad integrada en el servicio de informática No se contempla en el organigrama	Gerencia Coordinador de admisión Gerencia Jefe servicio de informática Subd. gestión y servicios generales
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO", Logroño	No (2) Existe	Admisión (3) Documentación y archivo Informática (3) Estadística Control de gestión	Coordinador de admisión Jefe servicio de admisión Jefe servicio de archivo Coordinador de admisión Administrativo	Servicio Unidad integrada en el servicio de admisión Servicio Unidad integrada en el servicio de gestión económica Unidad integrada en el servicio de gestión económica	Gerencia Coordinador de admisión Gerencia Jefe del servicio de gestión económica Jefe de servicio de gestión económica
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	No (2) Existe	Admisión Documentación y archivo Informática Estadística Control de gestión	Coordinador de admisión Jefe de servicio Jefe de servicio Administrativo Director de gestión y servicios generales	Servicio Unidad integrada en el servicio de admisión Servicio No consta No existe	Gerencia Gerencia Gerencia Gerencia Gerencia
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8, Madrid	Si Existe	Admisión Documentación y archivo Informática Estadística Control de gestión	Coordinador de admisión Jefe de servicio Jefe de servicio Jefe de unidad Jefe de servicio	Servicio Unidad integrada en el servicio de admisión Servicio Unidad integrada en el servicio de admisión Servicio	Gerencia Coordinador de admisión Subdirección de gestión económica Coordinador de admisión Subdirector de gestión económica
H. "VIRGEN DE LA SALUD", Toledo	Si (4) Existe	Admisión Documentación y archivo Informática Estadística Control de gestión	Jefe unidad de admisión Coordinador de admisión Jefe de servicio Administrativo Grupo técnico función administrativa	Servicio Unidad integrada en el servicio de admisión Servicio Unidad integrada en admisión No existe	Gerencia Coordinador de admisión Gerencia Coordinador de admisión Gerencia

- (1) Las dos unidades estaban integradas en el servicio de admisión y documentación.
- (2) Sólo existía organigrama de la dirección de gestión y de servicios generales.
- (3) Son servicios independientes cuyo responsable es el coordinador de admisión.
- (4) Sólo existía organigrama de la dirección médica.

Como se puede observar en la tabla, la admisión en todos los hospitales de la muestra se configuraba como servicio y dependía orgánica y funcionalmente de las gerencias, aunque su dependencia funcional era diferente de un hospital a otro.

Los servicios de admisión fueron específicamente regulados mediante la Resolución de la Secretaría General de Asistencia Sanitaria, que hizo público el Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 1 de septiembre de 1989, el cual, basándose en la necesidad de introducir nuevas técnicas organizativas que canalizaran adecuadamente la demanda de los usuarios a los hospitales, creó, entre otras figuras, la de coordinador de admisión con nivel de complemento de destino 26 y la de jefe de la unidad de admisión con nivel de complemento de destino 24. Sin embargo, esta norma no establecía qué hospitales debían tener cubiertos los dos puestos o sólo uno de ellos. No existía una regulación específica del resto de servicios y unidades analizados en esta fiscalización.

Las principales conclusiones a destacar sobre la estructura orgánica y funcional de los servicios analizados son las siguientes:

- No existía una delimitación funcional clara entre los servicios y unidades de admisión y los de documentación y archivo clínico. Las gerencias de unos hospitales se decidieron por la opción de que el coordinador de admisión lo fuera también del archivo (hospital de Getafe y «Virgen de la Salud» de Toledo). En otros hospitales (Complejo hospitalario Universitario de Salamanca y hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid) la opción adoptada fue la de independencia entre ambos servicios.

Mención especial requiere la opción adoptada por la gerencia del complejo hospitalario de «San Millán-San Pedro» de Logroño donde el coordinador del servicio de admisión se responsabilizaba también del servicio de informática, además del de documentación y archivo clínico.

- Las unidades de estadística que elaboraban el cuadro de mandos y el resto de estadísticas de tipo asistencial no tenían la suficiente relevancia en el organigrama de los distintos centros, por cuanto eran unidades básicamente administrativas y normalmente unipersonales (ver punto siguiente este Informe) que se dedicaban a la recopilación de la información y a su transformación para la adaptación a las diferentes estadísticas. Además, todos los servicios de admisión de los cinco hospitales de la muestra elaboraban alguna estadística relacionada con la actividad del centro.

- Las unidades de informática se configuraban como servicios en los hospitales de la muestra y tenían un jefe de servicio que dependía directamente de la gerencia, excepto en el hospital Universitario de San Carlos-Pabellón 8 de Madrid, cuya dependencia se había establecido del subdirector de gestión económica, incumpliendo así lo establecido en el Reglamento de estructura, organización y funcionamiento de los hospitales del INSALUD.

De otra parte, los servicios de informática agrupaban todas las competencias que integran la actividad informática: estudios (desarrollo y mantenimiento del soporte lógico), sistemas (elección, implantación y regulación del soporte lógico), técnicas (desarrollo de la microinformática, infocentro, seguridad, desarrollo y mantenimiento de las bases de datos y mantenimiento de las redes), productivas (antiguamente explotación), mantenimiento del soporte físico y, a veces, también de estadística, sin que

existieran secciones claramente delimitadas, debido a la escasez de recursos humanos de estos servicios y a su insuficiente especialización. El servicio del hospital Universitario de San Carlos-Pabellón 8 de Madrid, constituye de nuevo una excepción por cuanto, al contar con suficientes recursos pudo organizar el servicio de informática con secciones delimitadas, como se analiza en el punto siguiente de este Informe.

Hay que señalar que en el hospital «Virgen de la Salud» de Toledo el servicio de admisión realizaba la función de sistemas y producción informáticas para determinadas parcelas de actividad del servicio al margen del servicio de informática del centro.

- Las unidades de control de gestión aunque no estaban previstas como área de actividad en el Reglamento de estructura, organización y funcionamiento de los hospitales gestionados por el INSALUD, se han ido creando en todos los centros analizados con la implantación del Proyecto SIGNO o de contabilidad analítica de los hospitales, por lo que existía heterogeneidad en la denominación de estas unidades en los hospitales de la muestra.

Cada unidad contaba con un responsable excepto en el complejo hospitalario Universitario de Salamanca, en donde el propio director de gestión y servicios generales se ocupaba de la contabilidad analítica del centro.

Sin embargo, la dependencia orgánica de estas unidades era diferente en los hospitales de la muestra, así en el hospital de Getafe la dependencia de la unidad era del director de gestión y servicios generales; en el complejo hospitalario «San Millán-San Pedro» de Logroño esta dependencia era del servicio de gestión económica; en el hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid era del subdirector de gestión económica, y en el hospital «Virgen de la Salud» de Toledo dependía directamente de la gerencia.

Respecto a la estructura orgánica existente en los hospitales de la muestra relacionada con la adquisición, el arrendamiento y el mantenimiento del soporte físico informático y la adquisición de material informático no amortizable hay que destacar que, a pesar de la homogeneidad de las estructuras organizativas de la División de gestión y servicios generales en todos los hospitales, existía una delimitación insuficiente de las responsabilidades internas entre los servicios de suministros y de mantenimiento con los servicios de informática.

En la tabla 5.4 siguiente se resumen, para cada uno de los cinco hospitales de la muestra, las estructuras orgánicas de los servicios y unidades que intervienen en la decisión, la gestión, y el control de las adquisiciones y alquileres de aplicaciones y equipos informáticos, y otro material no amortizable, así como en su mantenimiento.

Tabla 5.4: Servicios y unidades involucradas en la gestión de suministros de equipos y aplicaciones informáticas, de material informático no amortizable y de mantenimiento y asistencia técnica del soporte informático del centro.

HOSPITAL	ACTIVIDAD A GESTIONAR	UNIDAD QUE TOMA LA DECISIÓN	UNIDAD QUE GESTIONA LA ADQUISICIÓN	UNIDAD DE CONTROL Y RECEPCIÓN	UNIDAD QUE CONFORMA LAS FACTURAS
H. de GETAFE	Suministro de equipos y aplicaciones informáticas	Junta de compras	Suministros	Suministros	Informática
	Suministro de material informático no amortizable	Suministros	Suministros	Suministros	Contabilidad
	Mantenimiento y asistencia técnica	Informática	Informática	Informática ⁽²⁾	Informática y Mantenimiento
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	Suministro de equipos y aplicaciones informáticas	Junta de compras	Suministros	Informática	Dirección de Gestión
	Suministro de material informático no amortizable	Informática	Suministros	Suministros	Dirección de Gestión
	Mantenimiento y asistencia técnica	Mantenimiento e Informática	Mantenimiento	Mantenimiento ⁽²⁾	Dirección de Gestión
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	Suministro de equipos y aplicaciones informáticas	Dirección de Gestión y UCA ⁽¹⁾	Suministros	Suministros	Informática
	Suministro de material informático no amortizable	Suministros	Suministros	Suministros	Suministros
	Mantenimiento y asistencia técnica	Informática	Informática	Informática ⁽²⁾	Informática
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. MADRID	Suministro de equipos y aplicaciones informáticas	Junta de compras	Suministros	Suministros	Informática y Subdirección de Gestión
	Suministro de material informático no amortizable	Suministros	Suministros	Suministros	Suministros
	Mantenimiento y asistencia técnica	Informática	Informática	Informática ⁽²⁾	Subdirección de Gestión
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	Suministro de equipos y aplicaciones informáticas	Junta de compras	Suministros	Suministros	Hostelería
	Suministro de material informático no amortizable	Suministros	Suministros	Suministros	Subdirección de Gestión
	Mantenimiento y asistencia técnica	Hostelería	Hostelería	Hostelería ⁽²⁾	Suministros

(1) UCA: Unidad de Contratación Administrativa. Orgánicamente depende de la Subdirección de Gestión o Servicios Generales de la que depende también suministros.

(2) Se entiende en esta columna el servicio responsable del control de la realización de la reparación.

Los servicios de informática, como se puede apreciar en la tabla, intervenían no sólo como asesores en la adquisición de equipos y otro material informático no amortizable y en el arrendamiento del servicio de mantenimiento, sino que además, realizaban las gestiones de contratación, recepción e incluso daban la conformidad de la facturación. Hay que señalar, especialmente, la situación de la gestión del mantenimiento y asistencia técnica del soporte informático del complejo hospitalario Universitario de Salamanca y del hospital de San Carlos-Pabellón 8 de Madrid, en los que todo el circuito de la organización, gestión y control lo realizaban los servicios de informática.

Mención aparte merece el hospital «Virgen de la Salud» de Toledo en donde toda la gestión de mantenimiento recala en el servicio de hostelería, que además decidía el epígrafe presupuestario para la imputación del gasto, limitándose el servicio de gestión económica a la validación del pago.

5.3.2. Análisis de los Recursos Humanos

Como se ha anticipado al principio del capítulo, la valoración de los recursos humanos se ha limitado a aquellos servicios o unidades que de manera principal tenían encomendado el sistema de información de los centros.

El análisis, referido al ejercicio de 1994, se ha basado en la valoración cuantitativa y cualitativa de los recursos humanos asignados a estos servicios, y de sus costes en los cinco hospitales de la muestra.

Aunque en el Plan DIAS se establecieron una serie de indicadores en relación con los recursos humanos aplicables a la informática de los hospitales (v. punto 2.2), ya el propio Plan reconocía su insuficiencia. Por otra parte, ante la falta de estándares sobre recursos humanos establecidos por la Entidad Gestora y de su escasez en la literatura especializada que ha sido consultada, este Tribunal de Cuentas seleccionó una serie de indicadores con el fin de realizar una comparación de los recursos asignados a estos servicios.

La heterogeneidad de las estructuras orgánicas de los servicios y unidades analizados ha hecho que este Tribunal de Cuentas desglosara sus recursos humanos según se dedicarán a: admisión, documentación y archivo clínico, informática, control de gestión y estadística, y ello independientemente de que estas competencias estuvieran integradas en un servicio o en otro (v. punto 5.3.1.). Sólo se ha tenido en cuenta el número de personas cuya jornada laboral se desarrollaba a tiempo completo en los servicios y unidades objeto del análisis. Otro personal, como el subalterno, no se ha incluido en el análisis, debido a la dificultad para cuantificar su dedicación parcial. Asimismo, con el objeto de homogeneizar lo más posible la información de cada servicio, tampoco se ha tenido en

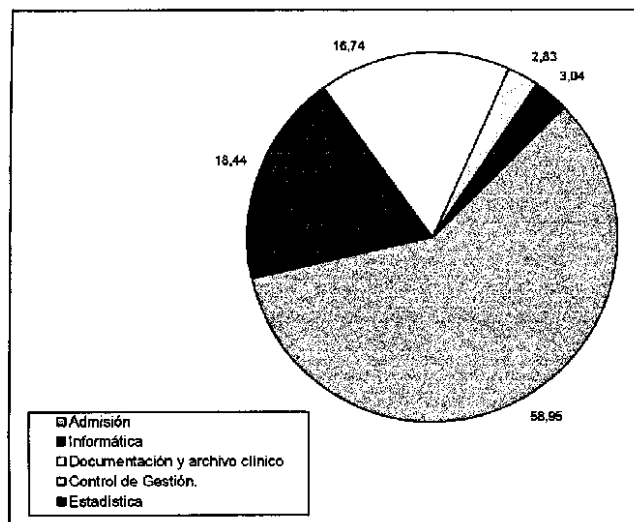
cuenta en este análisis el número de recursos humanos contratados para cubrir determinadas incidencias en los servicios, aunque sí se ha incluido su coste.

El cálculo de los costes de los recursos humanos adscritos a los servicios objeto del análisis se ha realizado a través de las fichas de haberes facilitadas por los servicios de gestión de personal de los cinco hospitales fiscalizados.

Respecto al análisis cualitativo de los recursos humanos, este Tribunal de Cuentas se ha visto limitado al estudio de las categorías de personal, experiencia en los servicios y titulación académica, ya que, excepto en el hospital de Getafe, los registros de gestión de personal resultaron insuficientes y la documentación de los expedientes de personal era escasa y no contenían datos como la formación específica requerida en los puestos de trabajo que se desempeñaban.

El coste de los recursos humanos de los servicios analizados en el conjunto de los cinco hospitales de la muestra ascendió en el ejercicio de 1994 a 1.044.625.255 pesetas. En el gráfico 5.1 se aprecia la distribución de este coste.

Gráfico 5.1: Distribución del coste de los Recursos Humanos asignados a los sistemas de información en el conjunto de los cinco hospitales de la muestra. 1994



Sin embargo, esta distribución no era homogénea para el conjunto de los cinco hospitales de la muestra como puede apreciarse en el cuadro 5.1 siguiente, en donde se observan diferencias significativas en la distribución de costes de los recursos humanos asignados a los servicios de documentación, archivo e informática.

Cuadro 5.1: Distribución del coste de los Recursos Humanos asignados a las unidades que soportan en el sistema de información. 1994.

HOSPITAL	% COSTE RRHH ADMISIÓN/COSTE RRHH TOTAL	% COSTE RRHH DOC. ARCH./COSTE RRHH TOTAL	% COSTE RRHH INFORMÁTICA/COSTE RRHH TOTAL	% COSTE RRHH CONTROL GESTIÓN/COSTE RRHH TOTAL	% COSTE RRHH ESTADÍSTICA/COSTE RRHH TOTAL
H. de GETAFE	68,64	13,24	12,91	3,55	1,66
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	62,93	24,47	7,62	3,36	1,61
C.H. UNIVERSITARIO DE SALA- MANCA	56,84	24,96	15,28	0	2,92
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid	55,85	8,21	28,63	2,97	4,34
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	57,08	24,04	11,50	4,95	2,43
TOTAL MUESTRA	58,95	16,74	18,44	2,83	3,04

El cuadro anterior pone de manifiesto que en todos los hospitales los sistemas de información de los servicios de admisión son los de mayor coste en recursos humanos, hasta el punto de suponer más del 50% del coste total de personal asignado a los sistemas de información.

Por otra parte, la distribución del coste de los recursos humanos aplicados al sistema de información, en relación con el número de altas y el gasto total en atención especializada presentaba también diferencias significativas en los cinco hospitales de la muestra, como se refleja en el cuadro 5.2.

Cuadro 5.2: Indicadores del coste de los Recursos Humanos asignados a las principales unidades que soportaban el desarrollo del sistema de información en el conjunto de hospitales de la muestra. 1994.

HOSPITAL	TOTAL COSTE RRHH/ALTA	TOTAL COSTE RRHH/1000 PTS. GASTO HOSPITAL
H. de GETAFE	7.300	13,59
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	8.137	17
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	6.593	11,39
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid	9.976	15,32
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	7.022	15,17
TOTAL MUESTRA	8.044	14,33

Las causas de estas diferencias podrían estar en:

- La inexistencia de patrones de referencia que facilitaran a las gerencias de los hospitales una asignación de recursos humanos de forma eficiente.
- La información sobre la gestión de los recursos humanos que resulta insuficiente para que las gerencias de los hospitales puedan valorar su productividad (v. punto 6.1.).

- El diferente grado de informatización de las áreas de gestión asistencial y económico-administrativa de los hospitales.
- Otros factores como la antigüedad, las diferencias retributivas derivadas del puesto de trabajo y las funcionales.

Con el fin de analizar estas diferencias, el equipo fiscalizador ha realizado un estudio pormenorizado de cada

uno de los servicios o unidades que soportan el sistema de información que se resume a continuación.

5.3.2.1. *Los recursos humanos del servicio de admisión*

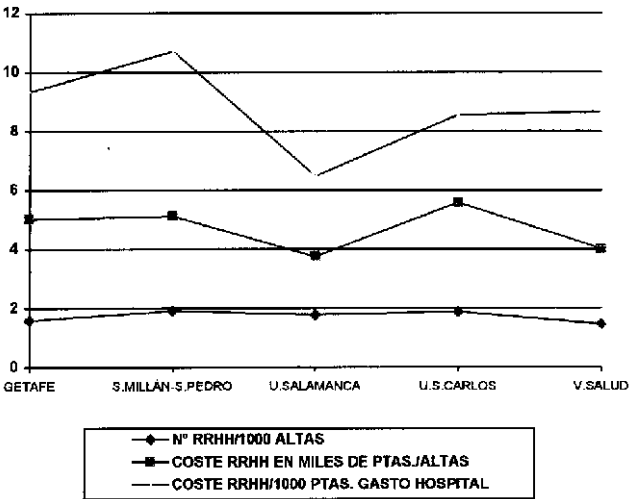
El coste de los recursos humanos de los servicios de admisión, como se puede observar en el gráfico anterior

5.1 suponía el 58,95% del coste total de los recursos humanos aplicados a los sistemas de información en el conjunto de los cinco hospitales de la muestra. Sin embargo, no existía homogeneidad entre el número de recursos asignados a los servicios de admisión y a la actividad que se desarrollaba en los hospitales (v. cuadro 5.3 y gráfico 5.2 siguientes):

Cuadro 5.3: Indicadores de los Recursos Humanos asignados a los servicios de admisión. 1994.

HOSPITAL	Nº RRHH/1000 ALTAS	COSTE RRHH /ALTA	COSTE RRHH /1.000 PTS. GASTO HOSPITAL
H. de GETAFE	1,58	5010	9,33
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	1,91	5121	10,70
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	1,77	3748	8,47
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid	1,88	5572	8,56
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	1,47	4008	8,66
TOTAL MUESTRA	1,75	4742	8,45

Gráfico 5.2: Indicadores de los Recursos Humanos asignados a los servicios de admisión. 1994.



Para buscar una explicación a estas diferencias cuantitativas, el equipo fiscalizador ha examinado la

distribución de recursos humanos entre las principales secciones funcionales del servicio de admisión: la de coordinación del servicio, la de admisión de hospitalización, la de admisión de urgencias y la de admisión de consultas externas. En el cuadro 5.4 se pueden observar las diferencias resultantes en los cinco hospitales fiscalizados en relación al número de recursos y a su coste.

Hay que señalar que el personal de las secciones de admisión de hospitalización y de admisión de urgencias del complejo hospitalario Universitario de Salamanca, aunque asignados a una sección desempeñaban indistintamente sus funciones en una u otra, dependiendo de las necesidades. En este caso, el coste de los recursos humanos se ha obtenido repartiendo su coste entre las dos secciones en proporción al número de puestos de trabajo de cada una de ellas.

Por otra parte, los coordinadores de los servicios de admisión de los complejos hospitalario «San Millán-San Pedro» de Logroño y Universitario de Salamanca habían sido nombrados coincidiendo con las visitas realizadas por el equipo fiscalizador, es decir en el ejercicio de 1995, por lo que éstos no aparecen reflejados en el análisis.

Cuadro 5.4: Distribución porcentual de los Recursos Humanos del servicio de admisión entre las principales secciones que lo componían. 1994.

HOSPITAL	COORDINACIÓN		HOSPITALIZACIÓN		URGENCIAS		CONSULTAS EXTERNAS	
	% NÚMERO	% COSTE	%NÚMERO	%COSTE	%NÚMERO	%COSTE	%NÚMERO	%COSTE
H. de GETAFE	3,33	7,58	26,67	32,08	46,67	42,12	23,33	18,23
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	2,78	6,60	33,33	32,81	27,78	24,81	36,11	35,77
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	1,89	5,82	35,85	37,85	22,64	23,90	39,62	32,43
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid	,2,63	4,65	31,58	30,09	31,58	33,05	34,21	32,21
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	6,25	18,18	31,25	27,89	40,63	36,84	21,88	17,09
TOTAL MUESTRA	3,08	7,53	32,16	31,92	32,16	32,03	32,60	28,51

Los resultados obtenidos en este análisis por unidades de los recursos humanos asignados a los servicios de admisión, muestran que la actividad normalizadora de la Entidad Gestora en materia de personal era insuficiente, ya que se limitaba a autorizar las relaciones de puestos de trabajo por hospital sin establecer unos mínimos por unidades.

Una correcta distribución de recursos humanos entre las diferentes áreas, y en consecuencia un correcto aprovechamiento de éstos, exigiría disponer de información adecuada sobre la actividad que desarrollan en los Servicios de Admisión, información que en el momento de la fiscalización las gerencias no poseían.

Seguidamente se realiza un resumen de los principales resultados obtenidos para cada una de las secciones del servicio de admisión:

Las diferencias encontradas en los cinco hospitales de la muestra en relación con los recursos humanos destinados en la sección de coordinación o de gestión de los servicios de admisión no estaban relacionadas con el volumen de actividad que se desarrollaba en los mismos.

En efecto, en el conjunto de los hospitales de la muestra, el indicador, número de recursos dedicados a funciones de coordinación por cada 1.000 altas hospitalarias, era inferior a 0,05 y el de coste de estos recursos no superaba el 8% del total del coste de los recursos humanos de los citados servicios, excepto en el hospital «Virgen de la

Salud» de Toledo donde los citados indicadores ascendían a 0,09 y al 18%, respectivamente.

Los costes de los recursos humanos por alta hospitalaria de la sección de coordinación mostraban también diferencias que oscilaban entre 218 pesetas por alta en el complejo hospitalario Universitario de Salamanca y 729 pesetas por alta en el hospital «Virgen de la Salud» de Toledo. Lo elevado de esta cifra se debía principalmente a que en este hospital coexistían un coordinador de admisión y un jefe de servicio mientras que en los otros cuatro hospitales de la muestra sólo tenían un responsable para esta actividad. Además, como se informa más adelante en el análisis cualitativo de estos recursos, la especial situación del coordinador de admisión le permitió la realización de guardias, lo que contribuía al elevado coste de recursos humanos de esta sección en relación con la actividad que realizaba. En todo caso, los recursos humanos de la sección de coordinación de admisión de este hospital presentaban un coste medio superior al coste medio de los recursos humanos de la misma sección del resto de hospitales de la muestra 7.919.023 pesetas, mientras que para el conjunto de hospitales se situó en 6.627.277 pesetas.

Los indicadores de los recursos humanos de la sección de admisión de hospitalización, de la sección de admisión de urgencias y de la sección de admisión de consultas externas se pueden apreciar en los cuadros 5.5, 5.6 y 5.7 respectivamente.

Cuadro 5.5: Análisis de los Recursos Humanos en la sección de admisión de hospitalización.

HOSPITAL	Nº DE RRHH HOSPITALIZACIÓN	COSTE RRHH HOSPITALIZACIÓN	% Nº RRHH HOSPITALIZACIÓN/ Nº RRHH TOTALES DEL SERVICIO	% COSTE RRHH HOSPITALIZACIÓN/ COSTE RRHH DEL SERVICIO	COSTE MEDIO RRHH HOSPITALIZACIÓN (a)	Nº ALTAS	Nº RRHH HOSPITALIZACIÓN/ 1000 ALTAS	COSTE RRHH HOSPITALIZACIÓN/ ALTA	Nº DIAS DE CONTRATOS DE SUPLENCIAS	COSTE RRHH DE LOS CONTRATOS DE SUPLENCIAS	% COSTE CON- TRATOS / COSTE HOSPITALIZACIÓN
H. de GETAFE	8	30.494.553	25,67	32,08	3.700.460	18.971	0,42	1.607	(b)	890.506	2,92
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO", Logroño	12	31.598.888	33,33	32,81	2.597.520	16.306	0,64	1.680	288	428.855	1,36
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	19	42.473.060	35,65	37,85	(c) 2.045.890	29.944	0,63	1.418	(c) 441	(c) 5.581.760	(c) 8,49
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8, Madrid	24	87.740.450	31,68	30,09	2.772.831	40.404	0,69	1.676	189	1.192.610	1,78
H. "VIRGEN DE LA SALUD", Toledo	10	24.294.482	31,25	27,88	2.393.878	21.734	0,46	1.118	120	355.708	1,45
TOTAL MUESTRA	73	196.802.473	32,18	31,92	2.626.512	129.850	0,56	1.514	1005	8.750.537	4,45

(a) Sin incluir contratos de suplencias.

(b) No se pueden conocer los días.

(c) Incluidos los contratos del personal de Urgencias.

Cuadro 5.6: Análisis de los Recursos Humanos. Sección admisión de urgencias.

HOSPITAL	Nº RRHH URGENCIAS	COSTE RRHH URGENCIAS	% Nº RRHH URGENCIAS/ Nº RRHH TOTALES DEL SERVICIO	% COSTE RRHH URGENCIAS/ COSTE RRHH DEL SERVICIO	COSTE MEDIO RRHH URGENCIAS (a)	Nº URGENCIAS DEL HOSPITAL	Nº RRHH URGENCIAS/ 1000 URGENCIAS	COSTE RRHH URGENCIAS/ URGENCIA	Nº DIAS DE CON- TRATOS DE SUPLENCIAS	COSTE RRHH DE LOS CONTRATOS DE SUPLENCIAS	% COSTE CONTRATOS / COSTE URGENCIAS
H. de GETAFE	14	40.031.912	48,67	42,12	2.619.276	89.004	0,18	460	(c)	3.362.050	8,4
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO", Logroño	10	23.896.743	27,78	24,81	2.119.586	66.089	0,15	351	391	2.700.882	11,3
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	12	26.825.091	22,64	23,30	(b)	108.171	0	248	(b)	(b)	(b)
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8, S. Madrid	24	74.413.572	31,58	33,05	3.063.579	118.475	0,20	628	120	887.874	1,19
H. "VIRGEN DE LA SALUD", Toledo	13	32.088.772	40,63	36,84	2.370.727	73.260	0,18	438	180	1.289.318	3,96
TOTAL MUESTRA	73	197.268.090	32,16	32,03	2.659.198	456.978	0,16	432	691	8.219.924	4,17

(a) Sin incluir contratos de suplencias

(b) Incluido en Hospitalización

(c) No se pueden conocer los días

Cuadro 5.7: Análisis de los Recursos Humanos. Sección admisión de consultas externas. 1994.

HOSPITAL	Nº RRHH CONSULTAS EXTERNAS	COSTE RRHH CEX	% Nº RRHH CEX/ Nº RRHH TOTALES DEL SERVICIO	% COSTE RRHH CEX/ COSTE RRHH DEL SERVICIO	COSTE MEDIO RRHH CEX (a)	Nº CEX DEL HOSPITAL	Nº RRHH CEX / 1000 CEX	COSTE RRHH CEX / Nº DE CEX	Nº DIAS DE CONTRATOS DE SUPLENCIAS	COSTE RRHH DE LOS CONTRATOS DE SUPLENCIAS	% COSTE CONTRATOS / COSTE CEX
H. de GETAFE	7	17.324.860	23,35	18,23	2.149.356	380.459	0,02	46	(b)	2.279.466	13,16
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO", Logroño	13	34.450.200	36,11	36,77	2.539.144	285.851	0,08	130	206	1.441.330	4,18
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	21	36.395.608	39,62	32,43	1.739.124	488.939	0,04	34	0	0	0
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8, Madrid	26	72.514.144	34,21	32,21	2.789.006	783.082	0,03	93	0	0	0
H. "VIRGEN DE LA SALUD", Toledo	7	14.991.793	21,88	17,09	2.016.485	366.875	0,02	41	160	783.399	6,28
TOTAL MUESTRA	74	176.676.705	32,60	28,51	2.311.791	2.286.158	0,03	77	388	4.504.195	2,52

CEX Consultas externas

(a) Sin incluir contratos de suplencias

(b) No se pueden conocer los días

Dado que el grado de informatización y centralización existente en la gestión de consultas externas, afecta a estos indicadores el equipo fiscalizador los analizó en relación con el porcentaje de consultas cu-

ya citación se encontraba centralizada e informatizada en la sección de admisión de consultas externas. Este análisis comparativo se puede apreciar en el cuadro 5.8.

Cuadro 5.8. Indicadores de los Recursos Humanos de la sección de admisión de consultas externas. 1994.

HOSPITAL	Nº TOTAL RRHH ADM CEX /1000 C. EXTERNAS	COSTE RRHH ADM CEX/ Nº CONSULTAS EXT. (PTS.)	% C. EXTERNA CON GESTIÓN CENTRALIZADA
H. de GETAFE	0,02	46	100
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	0,05	130	100
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	0,04	74	81,58
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid	0,03	93	94,45
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	0,02	41	13,64
TOTAL MUESTRA	0,03	77	-

El análisis de los recursos humanos que se refleja en el cuadro, confirma la ineficiencia de determinadas gerencias en la asignación de estos recursos. Así, tanto en el hospital de Getafe, como en el complejo hospitalario «San Millán-San Pedro» de Logroño toda la citación de las consultas externas estaba centralizada en los servicios de admisión. Sin embargo, en el último centro existía más del doble de recursos para atender el mismo número de consultas y el coste de cada consulta tramitada era aproximadamente el triple.

Por otra parte, el hospital «Virgen de la Salud» de Toledo, que sólo centralizaba el 13,64% de la citación de las consultas externas, presentaba un coste de personal por consulta externa similar al del hospital de Getafe que gestionaba la citación de la consultas externas en el 100% de los casos.

También se han encontrado diferencias retributivas entre el coste medio del personal de esta sección de admisión de consultas externas, que va desde 1.733.124 pesetas en el complejo hospitalario Universitario de Salamanca hasta 2.789.006 pesetas en el hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid.

Hasta aquí se han analizado cuantitativamente los recursos humanos aplicados al sistema de información asignados al servicio de admisión y su distribución entre las distintas secciones. A continuación se realiza el análisis cualitativo de los recursos humanos asignados por las gerencias de los cinco hospitales de la muestra al servicio de admisión. Para ello hay que hacer constar lo siguiente:

Los coordinadores de admisión figuraban contratados con la categoría profesional de técnico de la función administrativa en el hospital de Getafe y con la categoría de facultativo especialista de área en los hospitales restantes, con excepción del hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid, en donde el responsable era un facultativo especialista de área perteneciente a la plantilla del centro.

Los coordinadores eran licenciados en medicina general y cirugía, pero no fue posible conocer su formación específica en la gestión de los servicios de admisión, ya que la solicitud reiterada a las gerencias de los hospitales para que la facilitaran no fue atendida.

En el momento de finalizar la fiscalización, la experiencia de los coordinadores en el servicio de admisión en los hospitales Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid y «Virgen de la Salud» de Toledo, superaba los cuatro años. En el hospital de Getafe el coordinador venía desempeñando la función desde hacía año y medio.

La peculiaridad de los recursos humanos de los hospitales y su gestión por parte del INSALUD ha facilitado el que se observaran incidencias en la contratación y en el destino del personal analizado. Muestras de estas incidencias son las que se resumen a continuación:

El coordinador del servicio de admisión del hospital «Virgen de la Salud» de Toledo había renovado contratos de interinidad de forma sucesiva con la categoría profesional de facultativo especialista de área de cirugía general y del aparato digestivo desde el año 1987 a 1994. Desde 1988 desempeñó las funciones de jefe de la unidad de documentación y archivo de historias clínicas. Desde 1990 desempeña las funciones de coordinador de admisión del hospital, que no interrumpió aunque en 1994 fue contratado con la categoría profesional de facultativo especialista de área de la unidad de documentación y archivo. Esta situación le ha permitido simultanear el cargo de coordinador del servicio de admisión y la realización de guardias de presencia física como jefe de hospital, lo que resulta incompatible y explica el desequilibrio con las remuneraciones de los coordinadores de admisión del resto de los hospitales ya analizado.

Otro nombramiento que presentaba irregularidades en el hospital «Virgen de la Salud» de Toledo era el del jefe del servicio de admisión. Inicialmente fue contratado como interino en la unidad de documentación y archivo de historias clínicas. Posteriormente, obtuvo plaza en propiedad en un equipo de atención primaria en una localidad de la provincia de Badajoz, que no desempeñó por cuanto la Dirección Provincial del INSALUD de Badajoz le concedió una adscripción temporal al hospital «Virgen de la Salud» de Toledo, en donde se le nombró jefe de admisión del hospital Nacional de Paraplégicos de Toledo. En este puesto se mantenía al finalizar 1993, cuando obtuvo plaza como facultativo de un equipo de atención primaria en la provincia de Toledo. Hay que advertir que la relación de puestos de trabajo del hospital Nacional de

Paraplégicos no disponía de la plaza de jefe del servicio de admisión, motivo por el cual se aprobó, por resolución de la gerencia común de ambos centros, una compensación económica en concepto de productividad variable. Además, durante todo el ejercicio 1994 cobró la nómina con cargo al hospital «Virgen de la Salud» de Toledo, en donde según las entrevistas mantenidas desarrollaba real-

mente sus funciones y no en el hospital Nacional de Paraplégicos.

El resto del personal que desempeñaba sus funciones en el servicio de admisión estaba constituido por personal administrativo y auxiliar administrativo, cuya titulación académica y experiencia media en el servicio se puede apreciar en el cuadro 5.9.

Cuadro 5.9. Titulación académica y antigüedad media de los recursos humanos del servicio de admisión en los cinco hospitales de la muestra. 1994.

HOSPITAL	% DE EXPEDIENTES QUE NO CONTENÍAN LOS DATOS DE FORMACIÓN BÁSICA	% GRADUADOS SUPERIORES	% GRADUADOS MEDIOS	% GRADUADOS ESCOLARES	EXPERIENCIA MEDIA EN EL SERVICIO (Días)
H. de GETAFE	0	14	0	86	2.003
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	25	0	13	62	2.017
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	10	10	21	59	1.836
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid	31	4	4	61	3.112
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	30	0	7	63	1.460

La mayoría del personal que desempeñaba funciones en los servicios de admisión no disponía de formación clínica lo que condicionaba la gestión de sus competencias. Este Tribunal de Cuentas considera que la formación clínica de parte del personal de los servicios de admisión es necesaria para que la gestión centralizada de las listas de espera en los servicios de admisión de las diferentes áreas asistenciales de los centros no se convierta en una tarea exclusivamente administrativa.

Hay que señalar los altos porcentajes de expedientes de personal que no acreditan la titulación. No obstante, la experiencia media de este personal en los servicios de admisión era alta.

5.3.2.2. *Los recursos humanos del servicio de documentación y archivo clínico*

El coste de los recursos humanos que desempeñaban sus funciones en los servicios de documentación y

archivo clínico para el conjunto de hospitales de la muestra en el ejercicio de 1994 supuso el 16,74% del coste total de los recursos humanos de los sistemas de información, (v. gráfico 5.1 y cuadro 5.1). Sin embargo, las diferencias entre hospitales eran muy importantes, así este porcentaje era de un 8,21% en el hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid y del 24,96% en el complejo hospitalario Universitario de Salamanca.

Los índices de los recursos humanos en el servicio de documentación y archivo clínico en relación con las altas y el gasto del hospital se reflejan en el cuadro 5.10 siguiente.

Cuadro 5.10: Indicadores de los recursos humanos de los servicios de documentación y archivo clínico. 1994.

HOSPITAL	Nº RRHH/1000 ALTAS	COSTE RRHH /ALTA	COSTE RRHH /1.000 PTS. GASTO HOSPITAL
H. de GETAFE	0,37	966	1,80
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	0,69	1.991	4,16
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	0,67	1.646	2,84
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid	0,27	819	1,26
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	0,69	1.688	3,65
TOTAL MUESTRA	0,51	1.346	2,40

En este análisis cuantitativo de los recursos humanos del servicio de documentación y archivo clínico destacan las cifras elevadas de los índices analizados en el complejo hospitalario «San Millán-San Pedro» de Logroño y en el hospital «Virgen de la Salud» de Toledo.

Las diferencias en el hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 podrían estar relacionadas con el contrato que la gerencia del hospital mantenía con una empresa de servicios que gestionaba de forma externa parte del servicio de documentación y archivo clínico del centro. Este contrato se realizó a través del concurso público 2/91 convocado por la Dirección Territorial de INSALUD de Madrid, el cual fue adjudicado a la empresa DOCUMENTALIA, S. A., por un importe de 44 millones de pesetas para el período comprendido entre el 1 de enero y 31 de diciembre de 1991. Tanto el contrato como sus prórogas sucesivas se firmaron por la gerencia del centro, facturándose en el ejercicio de 1994 un importe de 45.275.992 pesetas.

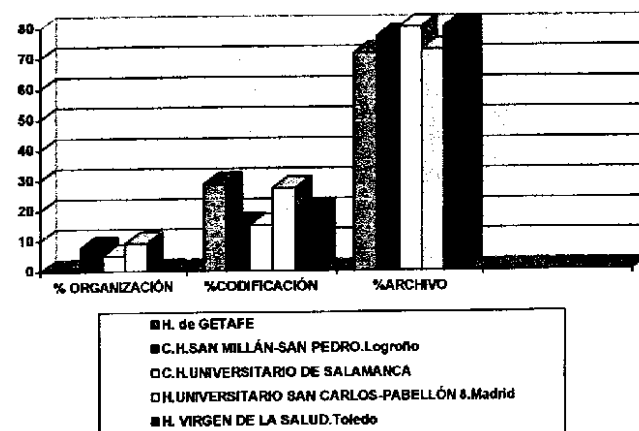
El objeto de este contrato plantea muy especialmente la necesidad de que la confidencialidad de los datos contenidos en las historias clínicas quede preservada, en garantía del derecho a la intimidad de las personas. La gestión de los archivos de los servicios clínicos, tanto si ésta es interna como externa, deberá en todo caso ajustarse a lo dispuesto por la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, por la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, y la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (artículos 10 y 61).

Todas las cautelas legalmente necesarias, cuyo deber de garantía inicialmente recae en los poderes públicos —en el Hospital en este caso— podrían debilitarse al trasladarse los fondos documentales a un depósito privado externo y más aún en este contrato concreto que prevé entre sus cláusulas técnicas que «el adjudicatario dispondrá, según sus necesidades, la ubicación de los Fondos en cualquiera de sus Depósitos acondicionados a tal fin, sin previa notificación al Centro, y pudiendo en su caso subcontratar los servicios necesarios».

Se han clasificado los servicios de documentación y archivo clínico en tres secciones: organización, codifica-

ción de los datos clínicos de la base de datos del CMBD y archivo clínico, con el fin de analizar otras posibles causas de las diferencias detectadas entre los hospitales. Los porcentajes de cada una de estas secciones en los cinco hospitales de la muestra se reflejan en el gráfico 5.3.

Gráfico 5.3: Distribución de los recursos humanos del servicio de documentación y archivo clínico. 1994.



En la valoración cuantitativa de los recursos humanos de los servicios de documentación y archivo clínico se vuelven a presentar diferencias de asignación de estos recursos por parte de las gerencias de los hospitales ya que no existía relación entre los recursos asignados, el tamaño del hospital y su actividad, esta heterogeneidad se producía incluso en el personal de codificación de la base de datos del CMBD, a pesar de que la Entidad Gestora había establecido el máximo de un codificador por cada 6.500-7.000 altas al año (v. tabla 5.2).

Los servicios de documentación y archivo clínico de los hospitales de Getafe y «Virgen de la Salud» de Toledo no tenían un responsable propio sino que dependían de los coordinadores de admisión. En los tres hospitales restantes existía un jefe de servicio. Esta diferencia de organización era independiente del número de recursos existentes en el servicio y de la actividad del centro.

Las proporciones del personal de la sección de codificación de diagnóstico y procedimientos de la base de datos del CMBD adscrita a los servicios de documentación y archivo clínico en relación al número total de efectivos

de los servicios variaba entre un 15 % en el complejo hospitalario Universitario de Salamanca y un 28,57% en el hospital de Getafe, como se puede apreciar en el cuadro 5.11.

Cuadro 5.11: Indicadores de la unidad de codificación del servicio de documentación y archivo clínico en los cinco hospitales de la muestra. 1994.

HOSPITAL	NÚMERO CODIFICADORES	% CODIFICADORES / TOTAL RRHH SERVICIO	% COSTE CODIFICADORES / COSTE TOTAL SERVICIO (PESETAS)	Nº CODIFICADORES / 8.500 ALTAS	COSTE CODIFICADOR / ALTA (EN PESETAS)
H. de GETAFE	2	28,57	34,37	0,69	332
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO", Logroño	2	15,38	20,07	0,69	400
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	3	15	12,88	0,85	212
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8, Madrid	3	27,27	35,09	0,48	287
H. "VIRGEN DE LA SALUD", Toledo	3	20	16,92	0,90	319
TOTAL MUESTRA	13	19,70	22,14	0,85	296

El complejo hospitalario Universitario de Salamanca y el hospital «Virgen de la Salud» de Toledo disponían de un programa de ayuda a la codificación que realizaba automáticamente alrededor del 80% de la codificación diagnóstica de altas hospitalarias. En el primer hospital, el número de codificadores y el coste por alta codificada eran inferiores al del resto de la muestra de hospitales, sin embargo, en el hospital «Virgen de la Salud» de Toledo, el número de codificadores por 6.500 altas era el mayor de los cinco hospitales, y el coste de codificadores por alta se situaba en el tercero en importancia.

Además, en las pruebas realizadas por el equipo fiscalizador no se encontraron diferencias significativas respecto a retrasos en la codificación de los diagnósticos y los de procedimientos de la base de datos del CMBD entre unos hospitales y otros, por lo que, dadas las diferencias de coste de personal, es evidente que en los hospitales con mayor asignación de recursos humanos se producen recursos ociosos o de bajo rendimiento.

En el cuadro 5.12 de la página siguiente se pueden apreciar los principales indicadores de los recursos humanos obtenidos en el análisis de la sección de archivo clínico.

Cuadro 5.12: Análisis de los recursos humanos de la sección de archivo clínico en los cinco hospitales de la muestra. 1994.

HOSPITAL	Nº RRHH ARCHIVO	COSTE RRHH ARCHIVO	% Nº RRHH ARCHIVO/ Nº RRHH TOTALES DEL SERVICIO	% COSTE RRHH ARCHIVO/COSTE RRHH DEL SERVICIO	COSTE MEDIO RRHH ARCHIVO (a)	Nº ALTAS	Nº RRHH ARCHIVO/8500 ALTAS	COSTE RRHH ARCHIVO/ ALTA	Nº DIAS DE CONTRATOS DE SUPLENCIAS	COSTE RRHH DE LOS CONTRATOS DE SUPLENCIAS	% COSTE CONTRATOS / COSTE ARCHIVO
H. de GETAFE	6	12.031.616	71,43	66,63	2.406.324	18.971	1,71	834	0	0	0
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO", Logroño	10	23.676.779	76,92	82,95	2.221.971	18.906	3,46	1.264	188	1.366.071	5,75
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	18	37.076.823	80,00	76,24	2.147.468	28.944	3,47	1.238	462	2.718.038	7,33
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8, Madrid	7	18.623.426	83,84	47,23	2.231.918	40.404	1,13	367	0	0	0
H. "VIRGEN DE LA SALUD", Toledo	12	29.743.918	80,00	81,08	2.232.093	21.734	3,58	1.369	346	2.858.808	9,95
TOTAL MUESTRA	60	118.060.282	76,76	67,53	2.220.387	128.859	2,50	909	978	7.030.917	5,98

a) Sin incluir contratos de suplencias

Respecto a la cualificación profesional de los recursos humanos adscritos a los servicios de documentación y archivo clínico en los hospitales de la muestra se ha observado lo siguiente:

- El jefe de unidad de documentación y archivo clínico era licenciado en Medicina y Cirugía con categoría de facultativo especialista de área tanto en el complejo hospitalario «San Millán-San Pedro» de Logroño como en el hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid, y licenciado en Medicina y Cirugía, con categoría de médico adjunto, en el complejo hospitalario Universitario de

Salamanca. Además, los expedientes personales de los jefes de la unidad del hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid y del complejo hospitalario Universitario de Salamanca contenían documentación acerca de su formación específica en materia de documentación y archivo y su experiencia en el servicio era en todos los casos superior a cinco años. Como se ha señalado anteriormente en los hospitales de Getafe y «Virgen de la Salud» de Toledo las unidades de documentación y archivo dependían de los coordinadores de admisión.

- La categoría profesional de los codificadores de diagnóstico y de procedimientos era muy variable de un

hospital a otro. Así, en el complejo hospitalario Universitario de Salamanca, que tenía una aplicación informática de ayuda a la codificación, y en el hospital «Virgen de la Salud» de Toledo se trataba de auxiliares administrativos, hecho que en principio puede invalidar la codificación diagnóstica y de procedimientos realizada en estos centros, al no ser personal sanitario, aunque sea personal muy entrenado.

Las unidades de codificación del hospital de Getafe y del complejo hospitalario «San Millán-San Pedro» de Logroño disponían de personal sanitario (licenciados en medicina y enfermería). En el hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid había un médico como jefe del equipo de codificación junto con dos administrativos.

La experiencia media de este personal en el servicio superaba en todos los hospitales los tres años, excepto en el hospital de Getafe en donde su experiencia no superaba el año.

Los restantes recursos humanos de las unidades de archivo y documentación clínica mostraba también escaso índice de rotación entre los servicios del hospital y respecto a su titulación, entre un 29 y 90% eran graduados escolares. El complejo hospitalario Universitario de Salamanca y el hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid contaban con licenciados superiores, aunque

un 19% y un 13%, respectivamente, de expedientes personales entregados al equipo fiscalizador no contenían esta información. En el hospital «Virgen de la Salud» de Toledo este porcentaje era del 17%, en el complejo hospitalario «San Millán-San Pedro» de Logroño del 10%. En el hospital de Getafe esta información se encontraba en todos los expedientes.

5.3.2.3. *Los Recursos Humanos de los servicios de informática*

El coste de los recursos humanos adscritos a los servicios de informática en los cinco hospitales de la muestra supusieron en el ejercicio de 1994 el 18,44% del total del coste de los recursos humanos de los cinco servicios que soportan el sistema de información analizados en la fiscalización. Las diferencias entre los hospitales de la muestra eran muy importantes, oscilando entre el 7,62% del total en el complejo hospitalario «San Millán-San Pedro» de Logroño y el 28,63% en el hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid.

Los recursos humanos asignados por las gerencias de los hospitales a los servicios de informática en relación con la actividad y gasto del hospital se muestran en el cuadro 5.13 siguiente y presentan diferencias importantes.

Cuadro 5.13: Indicadores de los Recursos Humanos de los servicios de informática de los hospitales de la muestra. 1994.

HOSPITAL	Nº DE RRHH	COSTE RRHH / ALTA	Nº RRHH / 1000 ALTAS	COSTE RRHH / 1000 PTS. GASTO HOSPITAL
H. de GETAFE	5	942	0,56	1,75
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	4	620	0,21	1,30
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	8	1.007	0,27	1,74
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid	25	2.856	0,62	4,39
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	5	808	0,23	1,74
TOTAL MUESTRA	47	1.484	0,36	2,64

El Plan DIAS recomendaba, independientemente del tamaño de los hospitales, la existencia de cuatro a seis operadores por instalación (v. punto 2.2.). El único hospital en el que se superaban estos estándares era el Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid que además es el único que tiene estructurado el servicio con secciones y posee personal especializado en las diversas funciones informáticas.

En cuanto a la cualificación profesional y formación de los recursos humanos de los servicios de informática, obtenida mediante la revisión de sus expedientes de personal, hay que realizar las siguientes puntualizaciones:

- En el complejo hospitalario «San Millán-San Pedro» de Logroño y en el hospital Universitario San Carlos-Pabe-

llón 8 de Madrid los jefes de estos servicios estaban contratados con la categoría profesional de facultativos especialistas de área, mientras que en el resto de los hospitales los contratos eran de técnicos de la función administrativa.

- La titulación académica de los jefes de servicio de informática era muy variable de un hospital a otro. El titular en el complejo hospitalario Universitario de Salamanca era licenciado en informática, en el hospital de Getafe licenciado en matemáticas, en el complejo hospitalario «San Millán-San Pedro» de Logroño licenciado en medicina y cirugía, en el hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid en ciencias físicas y en el hospital «Virgen de la Salud» de Toledo en ciencias políticas y sociología.

- Respecto a la titulación académica del resto del personal hay diferencias en los hospitales de la muestra. Así, en el complejo hospitalario «San Millán-San Pedro» de Logroño, el 67% eran titulados superiores, mientras que en el hospital «Virgen de la Salud» de Toledo el 75% sólo tenían el certificado de graduado escolar. En el hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid no constaba la titulación en el 4% de los expedientes de personal.

- Los jefes de servicio de los cinco hospitales de la muestra contaban con una experiencia superior a dos años, con la excepción del jefe de servicio del hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid, que, en el momento de la visita, tenía una experiencia de ocho meses.

Los restantes recursos humanos contaban con una experiencia de trabajo en los servicios de informática también superior a los dos años.

La ausencia de especialistas en informática en los hospitales del INSALUD podría estar relacionada con el

hecho de que sus retribuciones no han resultado competitivas en el mercado laboral, por lo que los servicios de informática de los hospitales se han nutrido de personal con conocimientos en el funcionamiento de aplicaciones informáticas, pero no han dispuesto de personal con preparación académica adecuada.

5.3.2.4. *Los Recursos Humanos de las unidades de control de gestión*

El coste de los recursos humanos de las unidades de control de gestión de los cinco hospitales de la muestra representó el 2,8% del total del coste de recursos humanos de los cinco servicios o unidades que soportan el sistema de información.

Respecto a las unidades de control de gestión que era de reciente creación y como se ha indicado (v. punto 5.3.1.) realizaban funciones de contabilidad analítica. Los indicadores recursos humanos obtenidos se pueden observar en el cuadro 5.14:

Cuadro 5.14: Indicadores de personal de las unidades de control de gestión de los hospitales de la muestra. 1994.

HOSPITAL	Nº DE RRHH	Nº DE RRHH / 1000 ALTAS	COSTE RRHH / ALTA	COSTE RRHH / 1000 PTS. GASTO HOSPITAL
H. de GETAFE	2	0,11	259	0,48
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	2	0,11	274	0,57
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	0	-	-	-
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid	3	0,07	297	0,46
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	2	0,09	348	0,75
TOTAL MUESTRA	9	0,07	228	0,41

En el complejo hospitalario Universitario de Salamanca aún no se había constituido la unidad. Solamente en los hospitales Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid y «Virgen de la Salud» de Toledo, existían jefes de unidad. En el primero era licenciado en ciencias biológicas y en el segundo licenciado en ciencias económicas y empresariales.

El resto del personal era, en el hospital de Getafe, el 50% graduado escolar, sin que se conociera la titulación del otro 50% al no constar en los expedientes de personal, y en el complejo hospitalario «San Millán-San Pedro» de Logroño y en los hospitales Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid y «Virgen

de la Salud» de Toledo, el 100% poseía titulación superior.

5.3.2.5. *Los Recursos Humanos de las unidades de estadística*

El coste de los recursos humanos de las unidades de estadística de los cinco hospitales de la muestra representa el 3,04% del total del coste de recursos humanos de los cinco servicios o unidades que soportan el sistema de información. Los indicadores de recursos humanos y sus diferencias se pueden observar en el cuadro 5.15.

Cuadro 5.15: Indicadores de personal de las unidades de estadística de los hospitales de la muestra.

HOSPITAL	Nº DE RRHH	Nº DE RRHH / 1000 ALTAS	COSTE RRHH / ALTA	COSTE RRHH / 1000 PTS. GASTO HOSPITAL
H. de GETAFE	1	0,05	122	0,23
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	1	0,05	131	0,27
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	2	0,07	192	0,33
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid	5	0,12	432	0,66
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	1	0,05	171	0,37
TOTAL MUESTRA	10	0,08	244	0,43

Hay que señalar que el número de personas de estas unidades debería relacionarse con el grado de informatización de las áreas de gestión de las que estas unidades obtienen los datos para poder elaborar las estadísticas de los centros. Sin embargo, a pesar de que en el capítulo siguiente de este Informe se aborda el grado de informatización de las áreas de gestión asistencial y económico administrativa, su valoración y determinación resultó prácticamente imposible, por lo que el equipo fiscalizador se ha visto forzado a utilizar los clásicos indicadores de gasto y actividad de los hospitales para poder realizar algún tipo de comparación interhospitalaria.

Respecto a la cualificación profesional de estos recursos humanos, en el 100% de los casos se trataba de personal administrativo con más de tres años de experiencia en estas unidades.

En cuanto a la titulación académica, todo el personal tenía al menos el certificado de graduado escolar. En la unidad del hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid el 40% eran licenciados superiores, sin que se conociera la titulación de otro 40% por no constar ésta en los expedientes de personal. Ningún expediente de personal de la unidad del hospital «Virgen de la Salud» de Toledo contenía información sobre la cualificación técnica de estos recursos humanos.

CAPÍTULO 6

NIVEL DE INFORMATIZACIÓN DE LAS PRINCIPALES ÁREAS DE INFORMACIÓN DE LA GESTIÓN HOSPITALARIA. EL GRADO DE IMPLANTACIÓN DEL CMBD. EL SOPORTE DE INFORMACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES POR PARTE DE LAS GERENCIAS

En este capítulo del Informe se analiza el nivel de informatización de las principales áreas de información de

la gestión hospitalaria en los cinco hospitales de la muestra. Para ello se da cuenta de los registros existentes, de su tipo y de su explotación.

Seguidamente, se informa sobre el grado de implantación de la base de datos del CMBD en relación con el número de altas, la validación de su contenido y su explotación.

Por último, se analiza el contenido del cuadro de mandos, que es un instrumento de control de la gestión que facilita la toma de decisiones por parte de las gerencias de los hospitales

6.1. Nivel de informatización de las principales áreas de información de la gestión hospitalaria

Como ya se expuso en el capítulo 1 de este Informe el sistema de información de la gestión hospitalaria del INSALUD está formado por dos subsistemas, el asistencial y el económico-administrativo con una estructura, adoptada en cada caso por las gerencias de los hospitales, que está influida a su vez por la organización de las diferentes áreas de la gestión hospitalaria.

Este Tribunal de Cuentas para presentar los resultados ha optado por una estructura convencional que se adaptara a la configuración real de los sistemas de información de los cinco hospitales de la muestra, que es la que se esquematiza en la tabla 6.1 siguiente.

Tabla 6.1: Estructura del sistema de información por áreas de gestión hospitalaria. 1994.

GESTIÓN DEL PROCESO ASISTENCIAL	GESTIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN CLÍNICA	GESTIÓN ECONÓMICO ADMINISTRATIVA	GESTIÓN DE RECURSOS MATERIALES
Información sobre pacientes (fichero maestro): - Identificación del paciente - Financiación - Mantenimiento de datos Información sobre Cartera de servicios: - Fichero maestro de camas - Fichero maestro de servicios - Fichero maestro de médicos Información sobre gestión de pacientes: - Hospitalización - Urgencias - Consultas externas - Pruebas diagnósticas - Área quirúrgica Información de los Controles Administrativos: - Derivaciones a centros concertados - Facturación terceros - Transporte sanitario - Tramitaciones judiciales	Gestión archivo de historias clínicas: - Localización de la historia clínica - Utilización - Préstamos Gestión de la documentación clínica: - Codificación	Contabilidad: - General - Análítica - Presupuestaria Control presupuestario: - Gestión del gasto sobre el presupuesto - Registro de compromisos de compra - Integración en la contabilidad Activos fijos: - Periodos de amortización - Inventario de bienes Gestión facturación a terceros - Cuentas a pagar - Cuentas a cobrar Gestión de personal: - Nómina - Gestión de personal	Suministros: - Compras - Gestión de almacenes Mantenimiento y servicios generales

El sistema de información de los hospitales del INSA-LUD gira en torno a la gestión del proceso asistencial con el objetivo final de determinar su coste, como ya se ha analizado en el capítulo 1. Por este motivo el análisis sobre el grado de informatización de las áreas de información se circunscribe a aquellas que intervienen principalmente en la determinación del coste por proceso y que son las que aparecen subrayadas en el cuadro 6.1.

La información utilizada por el equipo fiscalizador para el análisis del grado de informatización de las áreas de información consideradas se ha obtenido de: la revisión de los inventarios de aplicaciones existentes en los servicios de informática de los cinco hospitales de la muestra, las entrevistas mantenidas con los responsables de los servicios de cada una de las áreas analizadas, así como las comprobaciones realizadas por el equipo fiscalizador sobre los registros de datos informatizados y manuales y su forma de explotación.

Las pruebas de validación de la información así obtenida se han limitado a la base de datos del CMBD, por ser el núcleo básico de un sistema de información que tiene como meta conocer el coste por proceso y por ser objetivo específico de esta fiscalización.

6.1.1. La información de la gestión del proceso asistencial

La información de la gestión del proceso asistencial debe facilitar a la gerencia el conocimiento de los datos considerados clave en relación con el movimiento del paciente en el hospital: la patología que presenta, el consumo de recursos diagnósticos y terapéuticos y las prestaciones que recibe. El gran volumen de información que se genera durante el proceso asistencial precisa que ésta deba estar informatizada, de forma que permita su seguimiento y su control en un tiempo oportuno. Como ya se ha indicado en el capítulo 1 de este Informe, el CMBD es una base de datos, que contiene determinados registros relacionados con el proceso de atención al paciente en los hospitales. Los datos que componen estos registros se obtienen durante el proceso de atención a enfermos tanto en las áreas de hospitalización como en las de urgencias, quirúrgicas, de pruebas diagnósticas y de servicios especiales, siempre que los enfermos hayan sido atendidos en un hospital en régimen de internamiento y hubieran estado internados durante la denominada hora censal.

En los puntos siguientes de este capítulo se exponen los resultados del análisis y el grado de informatización de las principales áreas de información de la gestión de los que se obtiene la información sobre la gestión del proceso asistencial.

6.1.1.1. Información sobre pacientes y cartera de servicios

- Fichero maestro de pacientes:

La gestión del proceso asistencial requiere la existencia de una fuente de información básica sobre los pacientes atendidos en cada hospital, denominado fichero maestro de pacientes. De su calidad depende la del resto de las bases de datos que utilizan sus datos, evitando transcripciones y asegurando su consistencia e interrelación.

Según ha podido constatar el equipo fiscalizador, este fichero existía en los cinco hospitales de la muestra y se encontraba informatizado dentro de la red informática principal de los centros (v. punto 4.1.). Su mantenimiento y actualización correspondía al servicio de admisión y se realizaba en tiempo real y de forma automatizada cada vez que se producía un nuevo episodio clínico del paciente en el hospital.

- Cartera de servicios:

Otro elemento esencial en la gestión del proceso asistencial es la denominada cartera de servicios o directorio

del hospital, que debe incluir la información sobre su estructura funcional tal como: el fichero maestro de camas, el fichero maestro de servicios y el fichero maestro de médicos.

El equipo fiscalizador analizó la información de la cartera de servicios, obteniendo la siguiente información de sus bases de datos:

Fichero maestro de camas: se encontraba informatizado en la red principal de los cinco hospitales de la muestra y los controles establecidos para su actualización garantizaban la gestión y control centralizados de las camas hospitalarias, de esta forma la hospitalización del enfermo se podía realizar a través de los servicios de admisión de los hospitales, que eran los encargados de mantener y actualizar estos ficheros.

Como se analiza en el punto siguiente de este Informe, las aplicaciones informáticas de hospitalización de los cinco hospitales de la muestra, permitían que los servicios de admisión asignaran de forma centralizada la cama a cada enfermo que ingresaba y explotar listados sobre el censo de camas (excepto determinados datos en el complejo hospitalario Universitario de Salamanca y en el hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid) Sin embargo, el tratamiento de los datos de gestión de estos recursos se realizaba por distintas unidades de forma mixta, informática y manual, en tres de los cinco hospitales de la muestra, como se puede apreciar en la tabla 6.2.

Tabla 6.2: Fichero maestro de camas.

HOSPITAL	REGISTRO DE DATOS		TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN	
	UNIDAD (*)	SOPORTE FÍSICO	UNIDAD (*)	RED DE INFORMACIÓN
H. de GETAFE	Admisión.	Informático	Admisión Control de Gestión	Red informática Microinformática
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	Admisión.	informático	Admisión Estadística Enfermería	Red informática Microinformática Manual
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	Admisión	Informático y Manual	Admisión Estadística Enfermería	Red informática Microinformática Manual
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid.	Admisión	Informático y Manual	Informática Estadística Enfermería	Red informática Microinformática y red Manual
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	Admisión	Informático	Admisión Enfermería	Red informática Manual

(*) Se utilizan las denominaciones de los servicios y unidades que registraban los datos y trataban la información en cada uno de los hospitales de la muestra.

La existencia de controles y explotación manual de una información que estaba informatizada en su totalidad es consecuencia de la ausencia de comunicaciones infor-

máticas internas entre las unidades de hospitalización y los servicios de admisión. Esta situación hacía que se establecieran circuitos de comunicación interna alternati-

vos entre ambos para que el servicio de admisión pudiera controlar los cambios internos de camas y de pacientes que se producían en las unidades de hospitalización.

Fichero maestro de servicios. En los cinco hospitales de la muestra existía el fichero de servicios comprobándose su actualización mediante la validación de su código en la base de datos del CMBD, como se analiza más adelante en el Informe.

Fichero maestro de médicos. Según pudo constatar el equipo fiscalizador, en todos los hospitales de la muestra existía este fichero, si bien, en el complejo hospitalario Universitario de Salamanca y en el hospital «Virgen de la Salud» de Toledo consistía en una aplicación que permitía la codificación automatizada al introducir en la aplicación el nombre del médico que firmaba el informe de alta, comprobándose la actualización de estos ficheros mediante la validación de este código en la base de datos del CMBD. En el complejo hospitalario «San Millán-San Pedro» de Logroño los códigos contenidos en la base de datos del CMBD correspondían sólo a los jefes de los servicios clínicos, de esta manera se perdía la finalidad de la codificación que es el reconocimiento del médico responsable del enfermo. En el hospital de Getafe no se codificaba este dato en la base de datos del CMBD por lo que no se pudo comprobar su actualización.

6.1.1.2. Información sobre gestión de pacientes

Los datos necesarios sobre la gestión de pacientes en las áreas asistenciales de hospitalización, de urgencias, de consultas externas, de pruebas de diagnóstico y quirúrgica deben permitir la cuantificación y la cualificación de la actividad habitual que desarrolla en relación con el proceso de atención al paciente.

Para una gestión eficaz y eficiente de estas áreas los datos que deben conocerse están relacionados con la ges-

tión y el control de los pacientes (citaciones, listas de espera, diagnósticos, procedimientos terapéuticos, prestaciones, pruebas diagnósticas) y con los datos sobre la actividad que se desarrolla en cada una de las áreas (número, duración...).

La gran cantidad de datos que se generan en cada una de las áreas asistenciales implica la necesidad de su informatización, si se desea obtener una información válida y en tiempo oportuno para la toma de decisiones por parte de las gerencias o para el seguimiento de decisiones ya implantadas.

- Información sobre las áreas de hospitalización y de urgencias:

Según las comprobaciones realizadas por el equipo fiscalizador, los registros de datos referidos a la gestión de pacientes y a la gestión de la actividad en las áreas de hospitalización y de urgencias se encontraban en su mayoría normalizados, ya que de estos datos se extraía de forma automatizada la base de datos del CMBD, única base de datos normalizada por el Ministerio de Sanidad y Consumo, como ya se ha indicado en los capítulos 1 y 5 de este Informe.

Como se puede observar en la tabla 6.3 todos los registros relacionados con el ingreso y alta de los pacientes se encontraban centralizados en los servicios de admisión y documentación y archivo clínico e informatizados, en el 100% de los casos, en la red informática principal de los hospitales

La introducción de los datos se realizaba en tiempo real, es decir, en el momento de producirse el ingreso o el alta de los pacientes, con la excepción de los datos referentes al diagnóstico de alta del paciente y a los procedimientos diagnósticos y terapéuticos empleados, que se procesaban en tiempo diferido por las unidades de codificación de los servicios de documentación y archivo clínico.

Tabla 6.3. Unidades que registran y tratan los datos de la gestión en las áreas de hospitalización y de urgencias. 1995.

HOSPITAL	REGISTRO DE DATOS		TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN	
	UNIDAD	SOPORTE FÍSICO	UNIDAD	RED DE INFORMACIÓN
H. de GETAFE	Admisión	Informático	Admisión Control de Gestión	Red informática Microinformática
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	Admisión	Informático	Admisión Estadística	Red informática Microinformática
C.H. UNIVERSITARIO SALAMANCA	Admisión	Informático	Admisión Estadística	Red informática Microinformática
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8-. Madrid.	Admisión	Informático	Admisión Estadística	Red informática Microinformática
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	Admisión	Informático	Admisión Estadística	Red informática Microinformática

Como se aprecia en la tabla 6.3, en el tratamiento estadístico de las bases de datos correspondientes a la gestión de pacientes en las áreas de hospitalización y de urgencias intervenían distintos servicios o unidades. La insuficiencia de aplicaciones informáticas para la explotación de datos hacia que ésta se limitara a la producción de listados de datos con escasa agregación, lo que dificultaba cualquier tipo de análisis comparativo de la información proporcionada. Por este motivo, en todos los hospitales de la muestra se debía producir una reintroducción importante de datos en aplicaciones de microinformática o un tratamiento manual para poder obtener las estadísticas de actividad o los datos necesarios para el cuadro de mandos, cuyo contenido se analizará más adelante en este mismo capítulo.

En los hospitales de la muestra, la aplicación informática utilizada para la gestión del área de hospitalización de pacientes, ya fuera de forma programada o urgente, era la prevista por el Plan DIAS con modificaciones propias de cada hospital, con la excepción del hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid, que contaba

con una aplicación informática propia, ya que, como se ha indicado en el capítulo 2 de este Informe, no se adhirió al Plan DIAS. Sin embargo los campos que se registraban eran similares y la aplicación también estaba dentro de la red informática principal del hospital.

La gestión de las listas de espera de hospitalización necesita de los datos sobre los pacientes y su patología, para así valorar la prioridad, programar su ingreso en el hospital y proceder a su posterior exclusión de la lista, una vez se produce el ingreso programado o urgente del paciente. Además, debido al gran volumen de información que se produce en esta área asistencial, solamente disponiendo de un registro único e informatizado, es posible controlar la gestión de las listas de espera.

En los cinco hospitales de la muestra el registro de datos necesario para la gestión de las listas de espera para el ingreso de enfermos, como se puede apreciar en la tabla 6.4, estaba centralizado en los servicios de admisión y se encontraba informatizado en el 100% de los casos, lo que permitía la gestión y el control de las listas de espera de hospitalización de una forma centralizada e integral.

Tabla 6.4. Unidades que registran y tratan los datos de la gestión de listas de espera en el área de hospitalización. 1995.

HOSPITAL	REGISTRO DE DATOS		TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN	
	UNIDAD	SOPORTE FÍSICO	UNIDAD	RED DE INFORMACIÓN
H. de GETAFE	Admisión.	informático	Admisión Control de Gestión	Red informática Microinformática
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	Admisión	Informático	Admisión. Estadística	Red informática Microinformática
C.H. UNIVERSITARIO SALAMANCA	Admisión	Informático	Admisión Estadística	Red informática Microinformática
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid.	Admisión	Informático	Admisión Estadística	Red informática Microinformática
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	Admisión	informático	Admisión Estadística	Red informática Microinformática

Las aplicaciones informáticas para la explotación de los datos correspondientes a la gestión de las listas de espera de hospitalización se limitaban a la emisión de listados informáticos con una agregación mínima de los datos. Los indicadores del cuadro de mandos y las estadísticas que informan sobre la gestión no eran producto de las bases de datos del sistema de información, sino que se obtenían mediante unas aplicaciones informáticas específicas que eran alimentadas a través de la grabación de datos contenidos en los listados informáticos o derivados de ellos.

- Información sobre el área de consultas externas:

La información de gestión de pacientes en el área de consultas externas se refiere al movimiento de pacientes

en esta área, citaciones, gestión de listas de espera, así como el consumo de recursos y prestaciones que los pacientes reciben en relación con el tipo de atención y la patología que presentan. Esta información para que sea útil a la gestión debe estar centralizada y en soporte informático.

Como se puede apreciar en la tabla 6.5 únicamente el hospital de Getafe y el complejo hospitalario «San Millán-San Pedro» de Logroño tenían completamente informatizados en la red informática principal los registros de la gestión de pacientes en el área de consultas externas en todos los servicios médicos.

Tabla 6.5. Unidades que registran y tratan los datos de la gestión de pacientes en el área de consultas externas. 1995.

HOSPITAL	REGISTRO DE DATOS		TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN	
	UNIDAD	SOPORTE FÍSICO	UNIDAD	RED DE INFORMACIÓN
H. de GETAFE	Admisión	Informático	Admisión	Red informática
			Control de gestión	Microinformática
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	Admisión	Informático	Adm-Inf.	Red informática
			Estadística	Microinformática
C.H. UNIVERSITARIO SALAMANCA	Admisión	Informático	Admisión	Red informática
	S. clínicos	Manual	S. clínicos	Manual
			Estadística	Microinformática
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid.	Admisión	Informático	Admisión	Red informática
	S. clínicos	Manual	S. clínicos	Manual
			Estadística	Microinformática
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	Adm-Doc-Arch	Informático	Adm-Doc-Arch	Red informática
	S. Clínicos	Manual	S. clínicos	Manual
			Estadística	Microinformática

En el complejo hospitalario Universitario de Salamanca la gestión de citas del 25% de las consultas se realizaba por los servicios médicos correspondientes, y sus registros se realizaban de forma manual. En el hospital «Virgen de la Salud» de Toledo la citación descentralizada en los servicios médicos alcanzaba al 18% de los mismos. En el hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid sólo tres servicios del hospital seguían realizando la citación de forma manual.

El contenido del registro de datos la gestión de pacientes en el área de consultas externas estaba poco desarrollado, ya que prácticamente se limitaba a la filiación del paciente, día de la cita y si se trataba de una primera consulta o una revisión. No se registraban datos sobre consumos, pruebas diagnósticas u otras prestaciones que los enfermos recibían en esta área, tampoco se recogían datos sobre el diagnóstico o procedimientos empleados.

La explotación de estos registros se limitaba a determinar el número de consultas asistidas por cada servicio médico y se obtenían, por un lado, de la aplicación informática existente en la red principal, en los casos en los que la citación estaba centralizada, y, por otro, de las propias consultas, en los casos en los que la citación era gestionada por los servicios médicos. Esta situación provocaba que la recopilación y grabación de datos supusiera una gran carga de trabajo administrativo para las unidades de estadística.

Por otra parte, las gerencias de los hospitales disponían de información fundamentalmente de tipo cuantitativo pero carecían de la información completa de la actividad que se desarrollaba en el área de consultas externas. Además, la ausencia de centralización de la citación de consultas en el servicio de admisión de los hospitales hacía que fueran los servicios médicos los que gestionaran y controlaran la programación de sus consultas y la activi-

dad que en ellas se desarrollaba. En todo caso, las gerencias de los hospitales no disponían de una información adecuada para poder gestionar el área de consultas externas de forma eficaz.

- Información sobre el área de pruebas de diagnóstico:

La información relacionada con la admisión en el área de diagnóstico debe incluir toda la actividad que se realiza con los pacientes como exploraciones complementarias o de apoyo al diagnóstico clínico (radiología, análisis clínicos, anatomía patológica, etcétera).

Este tipo de pruebas se realizan en los denominados servicios centrales de los hospitales que, al no estar incluidos como áreas prioritarias a informatizar en el Plan DIAS (v. capítulo 2 de este Informe), han desarrollado su informatización de forma irregular, de acuerdo con las posibilidades económicas y la capacidad de negociación de las gerencias de los hospitales con las empresas proveedoras de los equipos, a través de donaciones y de cesiones de uso, las cuales ya han sido analizadas en el punto 4.2. de este Informe.

Aunque la citación para determinadas pruebas de radiodiagnóstico se había empezado a realizar en los servicios de admisión (a excepción del hospital Universitario de Salamanca que en el momento de finalizar esta fiscalización no había centralizado ninguna citación de estos servicios), la mayoría de los servicios centrales seguían gestionando directamente la citación de los pacientes para la realización de las pruebas diagnósticas.

Los datos de actividad resultantes eran enviados por los propios servicios centrales a las unidades de estadística para su inclusión en las estadísticas de actividad. El registro del CMBD incluye entre sus variables la codificación de las pruebas diagnósticas, a pesar de lo cual sólo

tres de los cinco hospitales de la muestra codificaban este dato, como se analiza más adelante en este Informe.

- Información sobre el área quirúrgica:

La gestión de pacientes en el área quirúrgica, es decir, la inclusión en listas de espera, se encontraba informatizada en los cinco hospitales de la muestra e incluida dentro de la aplicación de hospitalización y urgencias, ya analizada (como se ha indicado al principio de este punto).

Sin embargo, el grado de informatización de toda la información de la gestión del área quirúrgica, que incluye datos sobre la actividad de las áreas propiamente quirúrgicas, de anestesia y reanimación de enfermos, el tipo de procedimiento empleado, la duración, los médicos responsables y el consumo de recursos, los tiempos disponibles y consumidos, etcétera, era muy irregular en los cinco hospitales de la muestra.

Los hospitales, Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid, de Getafe y «Virgen de la Salud» de Toledo dis-

ponían cada uno de ellos de una aplicación informática para la gestión de toda el área quirúrgica elaborada por el servicio de informática. El primer hospital tenía la aplicación incluida en la red principal del centro. En los otros dos, se trataba de programas de microinformática sin conexión con la red informática principal de los centros.

Los dos hospitales restantes, que no disponían de estas aplicaciones, seguían realizando la gestión del área quirúrgica de forma manual, lo que originaba pérdidas de información muy importantes que dificultaban la interrelación de los datos de consumo y de las prestaciones que recibía el enfermo en esta área de actividad asistencial con los datos de la actividad del área de hospitalización. En estos hospitales, sólo la información sobre el procedimiento quirúrgico empleado se codifica a posteriori en la unidad de codificación del servicio de documentación y archivo clínico para su integración en la base de datos del CMBD.

En la tabla 6.6 se pueden observar las unidades responsables del registro y tratamiento de los datos de la gestión en el área quirúrgica en los cinco hospitales de la muestra.

Tabla 6.6: Unidades que registran y tratan los datos de la gestión de pacientes en el área quirúrgica. 1995.

HOSPITAL	REGISTRO DE DATOS		TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN	
	UNIDAD	SOPORTE FÍSICO	UNIDAD	RED DE INFORMACIÓN
H. de GETAFE	Admisión	Red principal	Admisión	Red principal
	S. quirúrgicos	Microinformática	Control de Gestión	Microinformática
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	Admisión	Red principal	Admisión	Red principal
	S. quirúrgicos	Manual	Estadística	Microinformática
C.H. UNIVERSITARIO SALAMANCA	Admisión	Red principal	Admisión	Red principal
	S. quirúrgicos	Manual	S. quirúrgicos	Manual
			Estadística	Microinformática
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid.	Admisión	Red principal	Informática	Red principal
	S. quirúrgicos	Microinformática	Estadística	Microinformática y red
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	Admisión	Red principal	Admisión	Red departamental
	S. quirúrgicos	Microinformática	Estadística	Microinformática

La programación de la actividad quirúrgica era compartida por los servicios de admisión y los servicios quirúrgicos, mediante la evaluación conjunta de las listas de espera obtenidas por los servicios de admisión a partir de la aplicación de hospitalización y urgencias.

Por otra parte, hay que señalar que la falta de integración de las aplicaciones informáticas del área quirúrgica hacían que la explotación de datos se hiciera de forma independiente y desintegrada del resto de datos de hospitalización, perdiéndose de nuevo información muy importante para la consecución de un sistema de información que permita conocer el coste por proceso.

6.1.2. Información sobre la documentación clínica

La gestión de la documentación clínica requiere de dos aplicaciones informáticas básicas, una para la ges-

tión del archivo de historias clínicas y otra que permita la recuperación de los datos más relevantes de la documentación contenida en la historia clínica.

- Gestión del archivo de historias clínicas:

En todos los hospitales de la muestra, según las comprobaciones realizadas por el equipo fiscalizador, la aplicación informática de gestión de pacientes en hospitalización y urgencias asignaba un número de identificación de historia clínica único y permanente por paciente. Este número permitía la localización de la documentación clínica de todos los pacientes, tanto para fines asistenciales como para la docencia o la investigación.

En el punto 1.4. de este Informe se ha dado cuenta de los resultados obtenidos en la pruebas realizadas por el equipo fiscalizador en la localización de historias clínicas en los cinco hospitales de la muestra (v. cuadros 1.4

y 1.5). Se señalaba que el índice de localización de historias se puede considerar elevado (96,72% de las solicitadas en el conjunto de la muestra); sin embargo el índice de localización del principal documento, el informe de alta, era insuficiente ya que sólo aparecía en el 87,39% de las historias analizadas.

Además, en todos los hospitales de la muestra existía una aplicación, que funcionaba en la red informática principal, que permitía la gestión del archivo de las historias clínicas y su control en cuanto a entradas, localización y salidas del archivo. Sin embargo, las aplicaciones informáticas de los hospitales de la muestra eran insuficientes para realizar la gestión integral del archivo de historias clínicas, ya que no permitían conocer su grado de utilización, por lo que no era posible determinar qué historias clínicas debían pasar al archivo pasivo y no facilitaba las reclamaciones de los préstamos, ni tampoco las de las historias clínicas aún no entregadas en el archivo tras el alta del paciente. Como consecuencia de todo ello, a pesar de que el índice de localización de la historia clínica alcanzara el 100% en tres de los cinco hospitales de la muestra, el porcentaje de historias disponibles sólo alcanzaba este porcentaje en uno de los cinco hospitales, oscilando en el resto entre el 85% y el 93%.

Con el fin de solucionar este problema, la Dirección General del INSALUD estaba llevando a cabo un plan piloto en cinco hospitales para informatizar toda la gestión de estos servicios, a través del denominado Proyecto GERMEN.

- Codificación de la documentación clínica:

La codificación de la documentación clínica que conforma la historia en los cinco hospitales de la muestra se limitaba a la de los diagnósticos y a la de los procedimientos diagnósticos, quirúrgicos y terapéuticos contenidos en el informe de alta de la historia clínica. La grabación de esta codificación completa los campos de los registros de la base de datos del CMBD.

Esta codificación se realizaba de forma manual por el personal de las unidades de codificación de los servicios de documentación y archivo clínico, como se ha analizado en el capítulo 5 anterior de este Informe, con las excepciones del complejo hospitalario Universitario de Salamanca, en el cual se utilizaba una aplicación informática desarrollada por el Servicio Valenciano de Salud, y del hospital «Virgen de la Salud» de Toledo, que disponía de una aplicación informática elaborada por el coordinador del servicio de admisión. En estos dos casos la codificación era automatizada a través de la grabación del diagnóstico del literal existente en el informe de alta hecha por los administrativos del servicio de admisión.

La explotación de la base de datos del CMBD se realizaba en todos los hospitales de la muestra excepto en el complejo hospitalario «San Millán-San Pedro» de Logroño, que hasta el momento de finalizar el trabajo de campo de la fiscalización no había realizado ninguna explotación de esta base de datos. El complejo hospitalario Universitario de Salamanca y el hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Ma-

drid realizaban una explotación de la base del CMBD a través de aplicaciones elaboradas por los propios servicios de informática de estos centros. En los hospitales de Getafe y «Virgen de la Salud» de Toledo se estaba realizando una explotación de los datos de la base del CMBD mediante una aplicación informática estandarizada que se basa en la clasificación de pacientes por procesos asistenciales de similar complejidad denominados Grupos Relacionados con el Diagnóstico (GRD).

Además, hasta junio de 1994, la información del CMBD se remitía trimestralmente a la Dirección General de Aseguramiento y Planificación para la explotación conjunta de todos hospitales del INSALUD y a partir de esa fecha se enviaba a la Dirección General del INSALUD, esto es, cuando la Entidad Gestora recibió las competencias en la materia (v. punto 2.1.).

Los resultados de las pruebas de validación de codificación de los datos contenidos en la base de datos del CMBD se presentan en el punto siguiente de este Informe.

6.1.3. Gestión económico-administrativa

En el análisis del grado de informatización de la gestión económico-administrativa en los hospitales de la muestra se han explorado las áreas de contabilidad presupuestaria, contabilidad general y control presupuestario, contabilidad analítica y gestión de personal.

- Contabilidad presupuestaria:

La contabilidad presupuestaria de los hospitales del INSALUD se realiza mediante el Sistema Integrado de Contabilidad de la Seguridad Social (SICOSS). Los terminales informáticos existentes en los hospitales, conectados al procesador central de la Gerencia de informática de la Seguridad Social, validan la documentación contable.

A través del SICOSS los hospitales del INSALUD tienen la posibilidad de procesar los datos contables, pueden consultar movimientos y obtener informes de cuentas, balances, libros, etcétera, así como informes personalizados para la gerencia.

Sin embargo, como ya se ha indicado en el punto 3.1. de este Informe, la información económica proporcionada a través del SICOSS no refleja el gasto real de los hospitales debido a la existencia de deuda y a los cambios en la imputación del gasto entre diferentes conceptos presupuestarios. En el cuadro 3.2 de este Informe se pueden observar los resultados obtenidos en las pruebas realizadas por el equipo fiscalizador sobre la imputación presupuestaria del importe de las facturas correspondientes a los conceptos presupuestarios analizados en los cinco hospitales de la muestra.

Por otra parte, al ser unidades informáticas de validación de las facturas, el gasto no reflejaba aquellas facturas que el sistema no admitía por falta de crédito, por lo que para conocer el gasto real y la deuda hay que acudir a registros extracontables. Este aspecto se analiza en el punto siguiente de este Informe.

- Contabilidad general y control presupuestario:

Según ha podido constatar el equipo fiscalizador, el paquete de aplicaciones contratado a través del concurso público 1/88, resuelto el 3 de mayo de 1989, correspondiente a la primera fase de contratación de Plan DIAS, incluía una aplicación para la gestión contable de los hospitales del INSALUD (v. punto 2.3.). Sin embargo, estas aplicaciones sólo se habían puesto en funcionamiento en el hospital de Getafe y en los complejos hospitalarios «San Millán-San Pedro» de Logroño y Universitario de Salamanca con algunas modificaciones introducidas por los servicios de informática. En el hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid la aplicación utilizada había sido elaborada por el servicio de informática, y estaba incluida en la red informática principal del centro, con un contenido y funcionamiento similar a la del Plan DIAS. El hospital «Virgen de la Salud» de Toledo, no había empezado a poner en funcionamiento la aplicación en el momento de finalizar la fiscalización, septiembre de 1995, por las razones ya señaladas en el capítulo 2 de este Informe.

Según ha podido constatar el equipo fiscalizador, en los hospitales de la muestra, los que habían conseguido poner en funcionamiento la aplicación de la gestión contable, sólo la utilizaban para obtener los listados de datos del seguimiento presupuestario por conceptos y subconceptos, que una vez tratados de forma manual, se volvían a introducir en una aplicación de microinformática de elaboración propia para así obtener los resultados de gasto real del hospital y la deuda, como también otras estadísticas de tipo económico necesarias para la toma de decisiones que la aplicación de la red informática principal no proporcionaba.

Mención aparte requiere el hospital «Virgen de la Salud» de Toledo, que no ha logrado poner en funcionamiento, la aplicación informática del Plan DIAS a pesar de estar instalada, debido fundamentalmente al retraso en la constitución del servicio de informática del hospital, por lo que en este hospital sólo funciona la red del SICOSS. No obstante, disponía de una aplicación de microinformática para realizar el seguimiento del gasto extrapresupuestario y controlar la deuda, lo que suponía un doble registro de datos.

- Contabilidad analítica:

El Ministerio de Sanidad y Consumo intentó implantar mediante el denominado proyecto SIGNO, incluido en el Plan de Calidad Total, la contabilidad analítica en hospitales del INSALUD. Este proyecto planteaba, una vez definido el registro de cada paciente la base de datos del CMBD, el establecimiento de un sistema de clasificación de enfermos, como posible instrumento de medida de la carga asistencial (o case mix).

Con este objetivo se organizó en marzo de 1990 un grupo de trabajo, Grupo SIGNO, que aportaba la experiencia de cinco hospitales del Sistema Nacional de Salud, con diferentes enfoques en la imputación de costes.

El modelo desarrollado por el Grupo SIGNO constituyó el primer paso en el tratamiento de la información orientada hacia la gestión económico-administrativa de los centros asistenciales. El Grupo de trabajo SIGNO desarrolló un marco normalizado para llevar a cabo una primera aproximación a la imputación de costes en los hospitales. Este marco se basaba en un organigrama con cuatro niveles de responsabilidad:

- Primer nivel, GFH (Grupos Funcionales Homogéneos) o unidad mínima de gestión.
- Segundo nivel, SF (Servicios Funcionales) que engloba a uno o varios GFH.
- Tercer nivel, AF (Áreas Funcionales) que agrupa a uno o varios SF.
- Cuarto nivel, Divisiones: la médica y la de enfermería y la de gestión y servicios generales.

Inicialmente cualquier gasto del hospital debía poder atribuirse a un GFH (etapa SIGNO I). Posteriormente, se planteó una segunda etapa (SIGNO II) en la que fuera posible determinar el coste por proceso.

El Ministerio de Sanidad y Consumo elaboró un documento y un programa informático para la recogida y la explotación de datos con un manual de aplicación en el que se establecían los requisitos para la implantación en los hospitales del modelo de gestión analítica, la metodología de implantación de costes y el tratamiento de los gastos, que se resumen en la tabla 6.7.

Tabla 6.7: Requisitos de implantación y criterios de imputación del coste del proyecto SIGNO.

REQUISITOS IMPLANTACIÓN	CRITERIOS DE IMPUTACIÓN DE COSTES
Definición e identificación del programa del hospital de acuerdo con los niveles del proyecto SIGNO.	Definición de la estructura de los costes: • costes propios • costes repercutidos • costes estructurales
Definir los centros de coste y las relaciones entre: • Grupos funcionales homogéneos (GFH) • Servicios funcionales (SF) • Áreas funcionales (AF) • Divisiones	Flujos de distribución de los costes • GFH emisor - estructural - intermedio • GFH receptor - estructural - intermedio - final
	Coefficientes de reparto Se establecen tres niveles el primero puramente estimativo y el tercero se acerca a la facturación de servicios como óptimo
	Fase: orden en la que los emisores imputan a los receptores
	Sistema de imputación en cascada

Sin embargo la Entidad Gestora no ha hecho un seguimiento ni ha desarrollado la contabilidad analítica.

Según ha podido constatar el equipo fiscalizador en los cinco hospitales de la muestra, la contabilidad analítica estaba en una fase de estancamiento y cada hospital seguía sus propias iniciativas en el proceso de implantación de acuerdo con la capacidad de sus recursos, dado que estos proyectos no contaron con presupuestos específicos, sino que se han realizado con recursos propios de los hospitales.

Sólo en los hospitales de Getafe y «Virgen de la Salud» de Toledo y en el complejo hospitalario «San Carlos-Pabellón 8» de Madrid se utilizaba la aplicación informática elaborada por el grupo SIGNO. En los dos hospitales restantes de la muestra se utilizaban aplicaciones informáticas de elaboración propia.

En el hospital «San Millán-San Pedro» de Logroño se seguía un proyecto de contabilidad diseñado por la pro-

pia unidad de control de gestión cuya diferencia más notable respecto al modelo de contabilidad analítica SIGNO era la utilización de denominaciones y de clasificaciones distintas.

Por otra parte en el complejo hospitalario Universitario de Salamanca, el director de gestión llevaba la contabilidad analítica con criterios no consensuados con el resto del equipo directivo en una hoja de cálculo de elaboración propia.

El análisis de la contabilidad analítica en los cinco hospitales de la muestra se ha centrado en tres aspectos: la definición de la estructura de costes, sus criterios de imputación y la fase del proyecto SIGNO en que se encontraba el hospital.

La estructura de costes definida en cada hospital en relación con los servicios y unidades analizados en esta fiscalización se puede apreciar en la tabla 6.8.

Tabla 6.8: Definición de la estructura de costes en los cinco hospitales de la muestra.

HOSPITAL	ADMISIÓN	DOC.- ARCHIVO	INFORMÁTICA	ESTADÍSTICA	C. GESTIÓN
H. de GETAFE	SF intermedio: Incluye los GFH de: · admisión hospitalización · documentación-archivo clínico · admisión consultas externas	GFH incluido en el SF de admisión	SF estructural incluye el GFH de informática	No estaba definido en la estructura de coste integrada en el GFH de control de gestión	SF estructura GFH
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	SF estructural: Incluye los GFH de: · admisión ingresos · admisión de urgencias · admisión de consultas externas · admisión de preparatorio	SF básico: GFH de archivo de historias clínicas.	GFH incluido en el SF estructural de unidades administrativas	No estaba definido en la estructura de coste incluido en el SF de unidades administrativas	GFH incluido en el SF de unidades administrativas
C.H. UNIVERSITARIO SALAMANCA	No se habían definido los GFH, sino que estos coincidían con las unidades orgánicas de servicios				
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN B. Madrid	AF SF intermedio: Incluye los GFH: · admisión hospitalización · admisión de urgencias · admisión de consultas externas · admisión Pabellón B · admisión Centro de especialidades periféricas · archivo y documentación clínica · unidad de codificación · unidad del sistema de información	GFH incluido en el SF de admisión	SF intermedio aunque sólo lo forma el GFH de informática incluido en el AF de logística	No estaba definido en la estructura de coste incluido en el SF de admisión	No está definido en la estructura de costes incluido en el SF estructural de dirección de gestión económica
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	SF intermedio: Incluye los GFH: · admisión general · admisión de urgencias · admisión de consultas externas · admisión Centro de especialidades periféricas	SF intermedio: incluye los GFH archivo y documentación clínica	SF intermedio: incluye el GFH de informática	No estaba definido en la estructura de coste incluido en el GFH de Admisión general	SF estructural: incluye el GFH de control de gestión

AF: Área funcional.

SF: Servicio funcional

GFH: Grupo funcional homogéneo

Como se puede observar en la tabla, la definición de la estructura de costes era bastante variable de un hospital a otro, situación que originaba la pérdida del valor comparativo de la información obtenida de la asignación de los costes a los GFH y su agregación.

Respecto a la asignación de los costes a los GFH, la heterogeneidad de criterios era aún más llamativa. El proyecto SIGNO establecía tres tipos de asignación de costes que iban desde el más fácil de obtención, al óptimo, pasando por un coeficiente intermedio. Esta situación es la que ha originado la existencia de criterios cambiantes en la asignación de los costes a los GFH.

El hospital de Getafe, el complejo hospitalario «San Millán-San Pedro» de Logroño y el hospital «Virgen de la Salud» de Toledo habían calculado los costes por GFH. Sin embargo, la asignación de los costes, propios, repercutidos y estructurales a los GFH receptores analizados en la fiscalización presentaban variaciones importantes de un hospital a otro.

Ninguno de los hospitales de la muestra había llegado a un desarrollo de la contabilidad analítica que permitiera la determinación del coste por proceso. Únicamente el hospital de Getafe había calculado el coste por proceso pero para ello utilizó GRD convencionales [de los estan-

darizados en Maryland (EE.UU), para hospitales con una estructura y organización muy diferentes]. El hospital «Virgen de la Salud» de Toledo, que como ya se ha dicho en el punto 6.1.2. también disponía de aplicación para explotar el CMBD en GDR, no habría realizado esta terminación.

- Gestión de personal:

En el área de gestión de personal las aplicaciones informáticas del Plan DIAS prácticamente sólo se utilizaban para la confección de la nómina; para el resto de actividades propiamente dichas de la gestión de personal, como control de absentismo, seguimiento de la plantilla y de los contratos, programación de turnos, entre otras, se utilizaban aplicativos elaborados por los servicios de informática de los hospitales. Esto originaba una doble introducción de determinados datos y su falta de integración con la información contenida en la red informática principal de los centros. Todos los hospitales, excepto el complejo hospitalario «San Millán-San Pedro» de Logroño, incluían como campo del registro de personal el dato del GFH al que cada uno pertenecía.

Estas aplicaciones no permitían obtener directamente el resumen de la nómina y las estadísticas de gestión de personal, tanto estatutario como laboral. Estos dos productos se obtenían anualmente mediante hoja de cálculo.

Además, para la gestión y seguimiento de la información relacionada con el personal funcionario se utiliza la base de datos BALSANI, distribuida por la Dirección General del INSALUD a todos los hospitales de la red.

6.1.4. Información sobre el área de la gestión de recursos

- Área de suministros:

Todos los hospitales de la muestra disponían de los aplicativos del Plan DIAS para la gestión de pedidos y recepción de almacenes, con las excepciones, ya analizadas en el capítulo 2, del hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid y del hospital «Virgen de la Salud» de Toledo. Este último hospital hasta 1995 no habrá empezado a utilizar las aplicaciones de gestión de suministros del plan DIAS. Todas estas aplicaciones han tenido que ser modificadas y ampliadas por los servicios de informática de los hospitales de acuerdo con sus posibilidades.

En el hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid existían dos aplicaciones informáticas elaboradas en 1980 por el propio servicio de informática del hospital, una correspondiente a la gestión de adquisiciones y otra a la gestión de almacenes.

Estas aplicaciones permitían conocer todos los pedidos, entradas y salidas del almacén, pero sólo los hospitales de Getafe y Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid y el complejo hospitalario «San Millán-San Pedro» de Logroño registraban el GFH al que

iba destinado el producto. Sin embargo, como se ha señalado en el punto anterior, todos los hospitales utilizaban aplicaciones de microinformática para la contabilidad analítica, lo que origina una doble introducción de datos con la consiguiente pérdida de información y de tiempo.

El grado de implantación del CMBD, como se adelantó en el capítulo 1 de este Informe, se ha analizado comprobando la coincidencia del número de registros del CMBD con el número de altas hospitalarias en los cinco hospitales de la muestra. También se han validado los datos que conforman cada registro de la misma, todo ello referido al ejercicio de 1994.

Asimismo, en el punto 2.2. de este Informe se señala que cada registro del CMBD está formado por 14 variables.

Con el fin de valorar la disponibilidad y la oportunidad de la información que proporcionaba la base de datos del CMBD, el equipo fiscalizador comprobó el tiempo transcurrido desde la fecha que constaba en los informes de alta y la fecha en que se realizaba su codificación, que coincidía con la fecha en que el equipo fiscalizador realizó la comprobación en la unidad de codificación. En todos los hospitales de la muestra el retraso que se observó fue inferior a un mes.

Las pruebas realizadas para conocer el grado de implantación y validación de los datos de la base del CMBD en los cinco hospitales de la muestra se describen en el punto 1.4. de este Informe, referente a la metodología empleada en la fiscalización. En este punto también se da cuenta de las limitaciones al análisis, debido fundamentalmente a las causas que se resumen a continuación:

- La Dirección General del INSALUD ha aportado a este Tribunal, durante la realización de la fiscalización, información contradictoria respecto del número total de altas en los hospitales de la muestra (v. cuadro 1.3).

- La inexistencia de la hoja clínico-estadística, documento base de la historia clínica que debe contener las variables que conforman el registro de la base de datos del CMBD.

- Las deficiencias de archivo de cada alta en la historia clínica. El informe de alta, que es la principal fuente de información del episodio clínico del paciente, sólo se ha localizado en el 87,39% de las historias clínicas revisadas (v. cuadros 1.4 y 1.5).

- Además de estas limitaciones existía falta de cumplimentación de los campos de las 14 variables de la base de datos del CMBD que conforman cada registro.

En el cuadro 6.1 se puede observar el porcentaje de altas no codificadas en relación con el número total de altas producidas y los porcentajes de aquellas variables de tipo administrativo que no se grabaron en la base de datos para el conjunto de los cinco hospitales de la muestra en el ejercicio de 1994. El resto de las variables del CMBD no figuran en el cuadro porque su procesamiento en la base de datos había sido total y correcto. Para determinar el porcentaje de altas no codificadas se han considerado aquellas en las que no figuraba codificado el diagnóstico.

Cuadro 6.1: Altas no codificadas y porcentaje de falta de grabación de otras variables de la base de datos del CMBD, 1994.

HOSPITAL	% ALTAS SIN CODIFICAR	PORCENTAJES DE FALTA DE GRABACIÓN			
		FECHA NACIMIENTO	RESIDENCIA	TIPO DE ALTA	CÓDIGO DEL MÉDICO
H. de GETAFE	11	0,98	0	0	100
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	9	0	0	1,63	2,3
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	0,36	1,5	0	0	0,8
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. Madrid.	1,47	0	26,49	0	0
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	0,29	0	4,23	0	0

Como se puede observar en el cuadro 6.1 el mayor porcentaje de altas sin codificar lo presentaba el hospital de Getafe, un 11%, y el complejo hospitalario «San Millán-San Pedro» de Logroño, un 9%; en el resto de hospitales dicho porcentaje no superaba el 1,5%.

Por otra parte, en los cinco hospitales de la muestra, las carencias más importantes en las variables de los registros de la base de datos del CMBD, que afectan de forma importante a la calidad de su contenido, son las siguientes:

- La ausencia de la variable correspondiente a la residencia de los enfermos en el 26,49% de las altas del hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid, lo que impedía a la gerencia de este centro conocer una información epidemiológica importante al afectar al conocimiento de la procedencia real de los enfermos que atiende el hospital.
- La inexistencia de codificación, en el hospital de Getafe, del médico responsable del enfermo, lo que ocasionaba la pérdida de una información muy importante en relación con la calidad de la atención al paciente (v. punto 6.1.1.1. de este Informe).

Respecto a las variables de tipo clínico hay que señalar, que en el complejo hospitalario Universitario de Salamanca y en el hospital «Virgen de la Salud» de Toledo, que como ya se ha indicado disponen de una aplicación informática para la codificación automatizada de los diagnósticos y de los procedimientos diagnósticos y terapéuticos, el equipo fiscalizador no pudo realizar las pruebas de verificación de los datos correspondientes por no

constar la codificación en el informe de alta codificado. Asimismo, como también se ha señalado, en el complejo hospitalario «San Millán-San Pedro» de Logroño y en el hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid sólo se encontraron los informes de alta codificados en un 51% y un 73%, respectivamente. La falta de representatividad en el primer hospital ha hecho que se excluya del análisis. En el hospital de Getafe se localizaron por el contrario el 92% de los informes de alta codificados. En los dos únicos hospitales en los que se pudo hacer el análisis de validación de la codificación del informe de alta, ésta resultó correcta.

Por otra parte, en el hospital de Getafe todos los procedimientos ya fueran quirúrgicos u obstétricos se codificaban en el campo correspondiente a otros procedimientos. En el complejo hospitalario de «San Millán-San Pedro» de Logroño todos los procedimientos se codificaban en el campo correspondiente a procedimientos quirúrgicos y obstétricos. En el hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid tampoco se pudo realizar la prueba de verificación de la variable correspondiente a procedimientos, debido a que ésta empezó a ser codificada en octubre de 1994.

Otra de las grandes limitaciones, encontradas por el equipo fiscalizador en las pruebas de validación del contenido de la base de datos del CMBD, ha consistido en la ausencia de los datos en determinados campos porque no se encontraron los documentos en la historia clínica y que, por lo tanto, no han podido ser verificados por el equipo fiscalizador. En el cuadro 6.2 se pueden observar las proporciones correspondientes de aquellas variables que no han podido ser validadas.

Cuadro 6.2: Porcentaje de imposible validación de campos de la clase de datos del CMBD, debido a que el campo a codificar carecía de correspondencia documental en la historia clínica. 1994.

HOSPITAL	Nº DE Hº Cº	FECHA DE NACIMIENTO	SEXO	RESIDENCIA	FINANCIACIÓN	FECHA DE INGRESO	CIRCUNSTANCIA DEL INGRESO	FECHA ALTA	TIPO ALTA	CÓDIGO MÉDICO
H. de GETAFE	0	0,96	3,8	29,8	4,8	0,96	7,69	5,77	8,65	(1)
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	0	1,6	2,4	12,3	22,9	2,4	32	4,9	13,1	100
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	0	0,7	0	3,1	0	0	0,7	8,46	6,92	100
H. UNIVERSITARIO SAN CAR- LOS - PABELLÓN 8. Madrid	2,56	14,53	13,67	35,89	96,58	5,13	10,25	18,8	15,38	11,54
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	0	0,85	0	1,7	0	0	2,54	10,2	23,7	100

(1): No se grababa

La ausencia de datos en la historia clínica, que impide validar la información de los datos contenidos en la base de datos del CMBD, imposibilita a la gerencia conocer la fiabilidad de su información y compromete la calidad de ésta.

Es de destacar la especial situación detectada en el hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid en el que ninguno de los campos analizados pudo verificarse en su totalidad a través de la historia clínica.

En el complejo hospitalario «San Millán-San Pedro» de Logroño no se pudo verificar el dato correspondiente

al médico, ya que el código recogido en la base de datos correspondía al jefe del servicio y no al médico responsable del enfermo, que era quien firmaba el informe de alta. En el complejo hospitalario Universitario de Salamanca y en el hospital «Virgen de la Salud» de Toledo no se pudo realizar la verificación ya que se codificaba mediante un programa de codificación asistida.

Los resultados de las pruebas de validación de los datos administrativos contenidos en la base del CMBD se observan en el cuadro 6.3:

Cuadro 6.3: Porcentaje de validaciones en las que se comprobó error en la grabación de las variables administrativas del CMBD. 1994.

HOSPITAL	Nº DE Hº Cº	FECHA DE NACIMIENTO	SEXO	RESIDENCIA	FINANCIACIÓN	FECHA DE INGRESO	CIRCUNSTANCIA DEL INGRESO	FECHA ALTA	TIPO ALTA
H. de GETAFE	0	1,92	0,96	6,73	0,96	10,57	0	10,57	0,96
C.H. "SAN MILLÁN - SAN PEDRO". Logroño	0	2,4	0	2,4	0	3,3	0	4,09	2,45
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	0	1,5	1,5	3,8	2,3	0,7	10	7,69	6,38
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN 8. MADRID	0	1,7	0	0	0	9,4	14,53	3,42	0,85
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo.	0	0,85	0	1,7	2,54	0	0	1,7	3,4

Destacan, en el hospital de Getafe, los porcentajes superiores al 5% de errores en el lugar de residencia, la fecha de ingreso y la fecha de alta; en el complejo hospitalario Universitario de Salamanca, los relacionados con las circunstancias del ingreso del paciente, la fecha de alta y el tipo de alta; en el hospital Universitario San Carlos-Pabellón 8 de Madrid, los mayores porcentajes de errores se relacionaron con la fecha de ingreso y circunstancias del ingreso.

El grado de implantación del CMBD se puede considerar aceptable en los cinco hospitales de la muestra porque su cumplimentación era superior en el 89% de altas que se produjeron en el año de 1994. Sin embargo, la calidad del contenido de los registros, por la ausencia en las historias clínicas de los documentos que validarían los datos de la base del CMBD y el índice de errores detectado, compromete seriamente su fiabilidad.

6.3. El soporte de información principal para la toma de decisiones de las gerencias o cuadro de mandos

El cuadro de mandos de un hospital debe ser un instrumento de información y control de la gestión, que permita a la gerencia de los hospitales contemplar de forma global la situación y evolución de los aspectos clave de la gestión asistencial y económico-administrativa del centro. El cuadro de mandos debe facilitar a las gerencias de los hospitales valorar de forma simple las decisiones tomadas y prever hechos dentro de un margen de seguridad razonable.

No existen modelos universales de cuadro de mandos, ya que las características propias de cada centro condicionan su contenido. Sin embargo, el cuadro de mandos debe cumplir ciertos requisitos: utilizar indicadores significativos, facilitar la comparación con estándares, normas y objetivos, ser periódico, ser inmediato y oportuno y presentarse de una forma clara y legible.

- En las pruebas realizadas por el equipo fiscalizador en los cinco hospitales de la muestra se comprobó que ninguno de los hospitales disponía de un cuadro de mandos automatizado que permitiera a los componentes de los equipos directivos la consulta en tiempo real de una información general sobre la situación ni sobre la evolución de la gestión hospitalaria.

Las gerencias de los hospitales de la muestra sólo recibían información periódica diaria del número de camas disponibles y de las ocupadas. Esta información resultaba in-

suficiente y requería la consulta directa a los responsables de cada una de las áreas de gestión del hospital para conocer otros datos que les facilitaran la toma de decisiones.

Las gerencias de los cinco hospitales de la muestra recibían los cuadros de mandos con periodicidad mensual y con un retraso mínimo de 7 días respecto de los datos que contenían. Esto se debía a las importantes transformaciones que debían sufrir los datos por la multiplicidad de bases de datos no relacionadas de las que procedían y por la importante tarea de recopilación de datos en áreas de gestión no informatizadas.

La confección del cuadro de mandos era manual, en forma de texto, lo que originaba retrasos en su elaboración y comprometía su eficacia y eficiencia.

Los cuadros de mandos, que contenían un desarrollo escaso de índices y una proliferación excesiva de datos absolutos, informaban sólo de las áreas de gestión asistencial de los centros.

La información de la gestión económico administrativa de los centros no estaba incluida en el cuadro de mandos y no la recibían los gerentes, sólo la recibían de forma irregular los directores de gestión y servicios generales. Únicamente el cuadro de mandos del hospital de Getafe introducía algunos indicadores de tipo económico para el seguimiento del contrato programa suscrito con la Dirección General del INSALUD.

La tabla 6.10 recoge un resumen del número de variables contenidas en cada uno de los cuadros de mando de los cinco hospitales de la muestra y el número de estas variables que se presentaban en forma de índices.

Tabla 6.10: Número de variables e índices contenidos en el cuadro de mandos en los cinco hospitales de la muestra.

HOSPITAL	HOSPITALIZACIÓN	URGENCIAS	CONSULTAS EXTERNAS	AREA QUIRÚRGICA	LISTAS DE ESPERA
H. de GETAFE	De las 22 variables contenidas, 9 eran índices	De las 6 variables contenidas, 1 era índice	De las 8 variables contenidas, 2 eran índices	De las 10 variables contenidas, 4 eran índices	De las 3 variables contenidas, ninguna era índice
C.H. "SAN MILÁN - SAN PEDRO". Logroño	De las 14 variables contenidas, 6 eran índices	De las 3 variables contenidas, 1 era índice	De las 8 variables contenidas, 2 eran índices	De las 8 variables contenidas, ninguna era índice	no se incluyen los datos en el cuadro de mandos
C.H. UNIVERSITARIO DE SALAMANCA	De las 9 variables contenidas, 2 eran índices	De las 3 variables contenidas, ninguna era índice	De las 8 variables contenidas, 2 eran índices	De las 3 variables contenidas, ninguna era índice	no se incluyen los datos en el cuadro de mandos
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS - PABELLÓN B. Madrid	De las 22 variables contenidas, 8 eran índices	De las 4 variables contenidas, 1 era índice	De las 4 variables contenidas, 1 era índice	De las 16 variables contenidas, 2 eran índices	De las 5 variables contenidas, ninguna era índice
H. "VIRGEN DE LA SALUD". Toledo	De las 20 variables contenidas, 4 eran índices	De las 2 variables contenidas, ninguna era índice	De las 3 variables contenidas, ninguna era índice	De las 24 variables contenidas, 2 eran índices	no se incluyen los datos en el cuadro de mandos

El número de variables presentado en forma de índices en los cuadros de mandos era mínimo frente al elevado número de variables expresado en términos absolutos en algunas áreas de gestión. De este manera, la información perdía utilidad y así el cuadro de mandos incumplía su función principal como instrumento de las gerencias hospitalarias para facilitar la toma de decisiones. Además, los responsables de los equipos directivos tenían a su vez que demandar diariamente información a los servicios de estadística, de informática o de admisión para

poder evaluar el funcionamiento de los centros, originándose multitud de estadísticas.

Esta proliferación de estadísticas, de difícil interpretación (a veces era interpretable sólo por la persona que la había elaborado o por el directivo que la había solicitado), limitaba la información de los gerentes y provocó la exclusión de su análisis por el equipo fiscalizador.

Madrid, 20 de marzo de 1997.

ANEXOS

ANEXO 1: EVOLUCIONES Y DESVIACIONES DEL PRESUPUESTO, OBLIGACIONES CONTRAÍDAS Y DEUDA ACUMULADA DE TODOS LOS CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA INFORMÁTICA PARA EL TOTAL DE HOSPITALES DEL INSALUD. PERIODO 1992-1994.

CONCEPTOS	PRESUPUESTO 1992	PRESUPUESTO 1993	PRESUPUESTO 1994	OBLIGACIONES RECONOCIDAS 1992	OBLIGACIONES RECONOCIDAS 1993	OBLIGACIONES RECONOCIDAS 1994
ARRENDAMIENTOS EQUIPOS PROCESOS INFORMACIÓN	883.512.000	896.688.000	1.076.303.000	832.990.000	1.093.583.000	977.778.000
REPARACIONES Y CONSERVACIÓN EQUIPOS PROCESOS INFORMACIÓN	100.442.000	201.560.000	236.371.000	186.587.000	289.390.000	393.660.000
MATERIAL INFORMÁTICO NO AMORTIZABLE	222.580.000	304.753.000	414.615.000	373.013.000	510.030.000	549.448.000
INVERSIONES REPOSICIÓN EQUIPOS PROCESOS DE INFORMACIÓN	300.000.000	292.404.000	344.231.000	492.721.000	587.734.000	166.203.254
AMORTIZACIONES EQUIPOS PROCESOS DE INFORMACIÓN	3.879.000	3.210.000	46.205.000	3.879.000	3.210.000	43.688.000
INVERSIONES NUEVAS EQUIPOS PROCESOS DE INFORMACIÓN	54.000.000	80.801.000	58.613.000	-	4.500.000	62.274.000
TOTAL INSALUD	1.564.413.000	1.779.216.000	2.174.343.000	1.889.190.000	2.434.447.000	2.193.049.254

ANEXO 1: EVOLUCIONES Y DESVIACIONES DEL PRESUPUESTO, OBLIGACIONES CONTRAÍDAS Y DEUDA ACUMULADA DE TODOS LOS CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA INFORMÁTICA PARA EL TOTAL DE HOSPITALES DEL INSALUD. PERIODO 1992-1994. (Continuación)

CONCEPTOS	DEUDA ACUMULADA 1992	DEUDA ACUMULADA 1993	DEUDA ACUMULADA 1994	VARIACIÓN PRESUPUESTOS 92-94	VARIACIÓN OBLIGACIONES 92-94	DESVIACIÓN OBLIGACIONES PRESUPUESTO 1992	DESVIACIÓN OBLIGACIONES PRESUPUESTO 1993	DESVIACIÓN OBLIGACIONES PRESUPUESTO 1994
ARRENDAMIENTOS EQUIPOS PROCESOS INFORMACIÓN	682.469.000	652.377.000	265.413.893	21,82	17,38	-5,72	21,98	-9,15
REPARACIONES Y CONSERVACIÓN EQUIPOS PROCESOS INFORMACIÓN	133.547.000	101.166.000	35.925.285	135,33	110,98	85,77	26,71	66,54
MATERIAL INFORMÁTICO NO AMORTIZABLE	187.258.000	168.487.000	72.368.714	88,28	47,30	67,58	67,36	32,52
INVERSIONES REPOSICIÓN EQUIPOS PROCESOS DE INFORMACIÓN	0	3.921.000	0	14,74	-66,27	64,24	94,18	-51,72
AMORTIZACIONES EQUIPOS PROCESOS DE INFORMACIÓN	0	0	0	1091,18	1026,27	0,00	0,00	-5,45
INVERSIONES NUEVAS EQUIPOS PROCESOS DE INFORMACIÓN	179.000	-	0	4,84	100,00	-100,00	-84,42	105,00
TOTAL INSALUD	1.003.453.000	925.961.000	374.707.872	38,99	18,08	20,76	36,83	0,86

ANEXO 2: EVOLUCIONES Y DESVIACIONES DEL PRESUPUESTO, OBLIGACIONES CONTRAÍDAS, DEUDA DEL EJERCICIO, OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES, GASTO Y DEUDA ACUMULADA DE TODOS LOS CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA INFORMÁTICA PARA LOS HOSPITALES DE LA MUESTRA. PERIODO 1992-1994 ¹

CONCEPTOS	PRESUPUESTO 1992	PRESUPUESTO 1993	PRESUPUESTO 1994	VARIACIÓN PRESUPUESTO 92-94	OBLIGACIONES RECONOCIDAS 1992	OBLIGACIONES RECONOCIDAS 1993	OBLIGACIONES RECONOCIDAS 1994	VARIACIÓN OBLIGACIONES 92-94
ARRENDAMIENTOS EQUIPOS PROCESOS INFORMACIÓN	120.068.000	148.997.242	104.172.799	13,24	128.119.860	151.678.021	146.180.507	14,10
REPARACIONES Y CONSERVACIÓN EQUIPOS PROCESOS INFORMACIÓN	10.377.000	22.633.000	24.830.000	137,35	13.082.989	16.584.084	63.053.972	381,95
MATERIAL INFORMÁTICO NO AMORTIZABLE	27.576.000	40.371.000	36.689.000	33,05	63.388.827	108.246.371	94.683.940	49,34
INVERSIONES REPOSICIÓN EQUIPOS PROCESOS DE INFORMACIÓN	30.800.000	0	0	-100,00	37.151.941	18.731.690	5.744.495	-84,54
AMORTIZACIONES EQUIPOS PROCESOS DE INFORMACIÓN	0	0	1.547.000	100,00	0	0	1.547.000	100,00
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	188.819.000	211.401.242	167.038.799	-11,83	241.743.617	295.240.366	311.189.914	28,73

¹ No se incluye el análisis pormenorizado del concepto "Inversiones nuevos equipos procesos de información" por carácter de contenido en estos hospitales.

ANEXO 2: EVOLUCIONES Y DESVIACIONES DEL PRESUPUESTO, OBLIGACIONES CONTRAÍDAS, DEUDA DEL EJERCICIO, OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES, GASTO Y DEUDA ACUMULADA DE TODOS LOS CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA INFORMÁTICA PARA LOS HOSPITALES DE LA MUESTRA. PERIODO 1992-1994 ¹(Continuación).

CONCEPTOS	DESVIACIÓN	DESVIACIÓN	DESVIACIÓN	DEUDA 1992	DEUDA 1993	DEUDA 1994	VARIACIÓN
	OBLIGACIONES	OBLIGACIONES	OBLIGACIONES				
	PRESUPUESTO 1992	PRESUPUESTO 1993	PRESUPUESTO 1994				DEUDA 92-94
ARRENDAMIENTOS EQUIPOS PROCESOS INFORMACIÓN	6,71	2,21	40,33	20.137.637	39.431.971	550.767	97,26
REPARACIONES Y CONSERVACIÓN EQUIPOS PROCESOS INFORMACIÓN	26,08	-26,73	158,00	225.080	373.863	1.434.091	537,20
MATERIAL INFORMÁTICO NO AMORTIZABLE	129,87	168,13	158,02	10.181.262	9.011.459	1.340.281	-91,72
INVERSIONES REPOSICIÓN EQUIPOS PROCESOS DE INFORMACIÓN	20,82	100,00	100,00	0	0	0	0,00
AMORTIZACIONES EQUIPOS PROCESOS DE INFORMACIÓN	0,00	0,00	0,00	0	0	0	0,00
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	28,03	39,68	88,35	36.543.959	48.517.093	3.325.139	-90,90

¹ No se incluye el análisis pormenorizado del concepto "Inversiones nuevos equipos procesos de información" por carecer de contenido en estos hospitales.

ANEXO 2: EVOLUCIONES Y DESVIACIONES DEL PRESUPUESTO, OBLIGACIONES CONTRAÍDAS, DEUDA DEL EJERCICIO, OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES, GASTO Y DEUDA ACUMULADA DE TODOS LOS CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA INFORMÁTICA PARA LOS HOSPITALES DE LA MUESTRA. PERIODO 1992-1994 ¹. (Continuación).

CONCEPTOS	%DEUDA/	%DEUDA/	%DEUDA/	OBLIGACIONES POR	OBLIGACIONES POR	OBLIGACIONES POR	VARIACIÓN DE LAS
	PRESUPUESTO	PRESUPUESTO	PRESUPUESTO	DEUDA GENERADA EN	DEUDA GENERADA EN	DEUDA GENERADA EN	
	1992	1993	1994	EJERCICIOS	EJERCICIOS	EJERCICIOS	OBLIGACIONES POR DEUDA
				ANTERIORES 1992	ANTERIORES 1993	ANTERIORES 1994	GENERADA EN EJERCICIOS
							ANTERIORES 92-94
ARRENDAMIENTOS EQUIPOS PROCESOS INFORMACIÓN	16,77	28,57	0,53	4.419.244	29.582.509	44.978.923	917,82
REPARACIONES Y CONSERVACIÓN EQUIPOS PROCESOS INFORMACIÓN	2,17	1,65	5,32	692.219	4.914.202	41.355.434	5874,33
MATERIAL INFORMÁTICO NO AMORTIZABLE	88,68	22,32	3,85	3.673.907	32.314.547	18.972.170	389,74
INVERSIONES REPOSICIÓN EQUIPOS PROCESOS DE INFORMACIÓN	0,00	0,00	0,00	0	0	0	0,00
AMORTIZACIONES EQUIPOS PROCESOS DE INFORMACIÓN	0,00	0,00	0,00	0	0	0	0,00
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	19,35	23,09	1,99	8.985.370	66.821.358	105.307.527	1071,98

¹ No se incluye el análisis pormenorizado del concepto "Inversiones nuevos equipos procesos de información" por carecer de contenido en estos hospitales.

ANEXO 2: EVOLUCIONES Y DESVIACIONES DEL PRESUPUESTO, OBLIGACIONES CONTRAÍDAS, DEUDA DEL EJERCICIO, OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES, GASTO Y DEUDA ACUMULADA DE TODOS LOS CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA INFORMÁTICA PARA LOS HOSPITALES DE LA MUESTRA. PERIODO 1992-1994 ¹(Continuación)

CONCEPTOS	GASTO 1992	GASTO 1993	GASTO 1994	VARIACIÓN	DEUDA	DEUDA	DEUDA
					ACUMULADA	ACUMULADA	ACUMULADA
				GASTO 92-94	31-12-92	31-12-93	31-12-94
ARRENDAMIENTOS EQUIPOS PROCESOS INFORMACIÓN	143.838.253	181.417.383	101.751.351	-29,28	85.503.241	95.328.664	13.725.098
REPARACIONES Y CONSERVACIÓN EQUIPOS PROCESOS INFORMACIÓN	12.615.830	12.143.545	23.132.629	83,38	8.921.932	4.481.393	4.735.741
MATERIAL INFORMÁTICO NO AMORTIZABLE	76.699.182	84.943.309	77.032.051	1,76	45.623.127	22.713.590	4.824.006
INVERSIONES REPOSICIÓN EQUIPOS PROCESOS DE INFORMACIÓN	37.151.841	18.731.890	5.744.495	-84,54	0	0	0
AMORTIZACIONES EQUIPOS PROCESOS DE INFORMACIÓN	0	0	1.547.000	100,00	0	0	0
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	269.302.206	277.236.127	209.207.528	-22,31	140.248.300	122.523.637	23.284.845

¹ No se incluye el análisis pormenorizado del concepto "Inversiones nuevos equipos procesos de información" por carecer de contenido en estos hospitales.

ANEXO 3.1: EVOLUCIONES Y DESVIACIONES DEL PRESUPUESTO, OBLIGACIONES CONTRAÍDAS, DEUDA DEL EJERCICIO, OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES, GASTO Y DEUDA ACUMULADA DE CADA UNO DE LOS CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA INFORMÁTICA PARA LOS HOSPITAL DE LA MUESTRA. PERIODO 1992-1994.

CONCEPTO: ARRENDAMIENTO EQUIPOS PROCESOS DE INFORMACIÓN.

HOSPITAL	PRESUPUESTO 1992	PRESUPUESTO 1993	PRESUPUESTO 1994	VARIACIÓN PRESUPUESTO 92-94	OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES 1992	OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES 1993	OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES 1994	VARIACIÓN OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES 92-94
H. de GETAFE	22.533.000	22.025.000	17.710.000	-21,40	21.806.165	21.452.380	18.792.761	-13,82
C.H. SAN MILLÁN-SAN PEDRO Logroño	20.221.000	20.573.000	16.876.715	-17,53	22.542.002	22.548.815	18.344.715	-18,62
C.H. UNIVERSITARIO SALAMANCA	13.172.000	17.238.000	23.284.084	76,77	8.382.255	7.692.182	29.153.340	247,38
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS-PABELLÓN B. Madrid	52.422.000	77.765.000	37.088.000	-29,25	62.794.726	86.343.384	69.889.755	11,30
H. VIRGEN DE LA SALUD Toledo	11.718.000	10.795.242	9.414.000	-19,68	12.585.712	13.641.260	9.999.958	-20,54
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	120.069.000	148.397.242	104.172.789	-13,24	128.119.860	151.878.021	148.180.507	14,10

ANEXO 3.1: EVOLUCIONES Y DESVIACIONES DEL PRESUPUESTO, OBLIGACIONES CONTRAÍDAS, DEUDA DEL EJERCICIO, OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES, GASTO Y DEUDA ACUMULADA DE CADA UNO DE LOS CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA INFORMÁTICA PARA LOS HOSPITAL DE LA MUESTRA. PERIODO 1992-1994.

CONCEPTO: ARRENDAMIENTO EQUIPOS PROCESOS DE INFORMACIÓN. (Continuación).

HOSPITAL	DESVIACIÓN OBLIGACIONES PRESUPUESTO 1992	DESVIACIÓN OBLIGACIONES PRESUPUESTO 1993	DESVIACIÓN OBLIGACIONES PRESUPUESTO 1994	DEUDA 1992	DEUDA 1993	DEUDA 1994	VARIACIÓN DEUDA 92-94
H. de GETAFE	-3,23	-2,60	6,11	0	0	0	0,00
C.H. SAN MILLÁN-SAN PEDRO Logroño	11,48	9,60	10,00	0	0	0	0,00
C.H. UNIVERSITARIO SALAMANCA	-36,29	-55,38	25,21	0	21.162.257	0	0,00
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS-PABELLÓN B. Madrid	19,79	11,03	88,44	20.137.537	18.279.714	550.767	-97,26
H. VIRGEN DE LA SALUD Toledo	7,40	26,36	6,22	0	0	0	0,00
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	6,71	2,21	40,33	20.137.537	39.431.971	550.767	-97,26

ANEXO 3.1: EVOLUCIONES Y DESVIACIONES DEL PRESUPUESTO, OBLIGACIONES CONTRAÍDAS, DEUDA DEL EJERCICIO, OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES, GASTO Y DEUDA ACUMULADA DE CADA UNO DE LOS CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA INFORMÁTICA PARA LOS HOSPITAL DE LA MUESTRA. PERIODO 1992-1994.

CONCEPTO: ARRENDAMIENTO EQUIPOS PROCESOS DE INFORMACIÓN. (Continuación).

HOSPITAL	%DEUDA/ PRESUPUESTO 1992	%DEUDA/ PRESUPUESTO 1993	%DEUDA/ PRESUPUESTO 1994	OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES 1992	OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES 1993	OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES 1994	VARIACIÓN OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES 92-94
H. de GETAFE	0,00	0,00	0,00	2.311.967	0	0	-100,00
C.H. SAN MILLÁN-SAN PEDRO Logroño	0,00	0,00	0,00	0	0	0	0,00
C.H. UNIVERSITARIO SALAMANCA	0,00	122,71	0,00	0	937.408	18.964.618	0,00
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS-PABELLÓN B. Madrid	38,41	23,51	1,49	0	28.755.203	28.095.307	0,00
H. VIRGEN DE LA SALUD Toledo	0,00	0,00	0,00	2.107.277	0	0	-100,00
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	16,77	26,57	0,83	4.418.244	29.692.609	44.978.923	917,82

ANEXO 3.1: EVOLUCIONES Y DESVIACIONES DEL PRESUPUESTO, OBLIGACIONES CONTRAÍDAS, DEUDA DEL EJERCICIO, OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES, GASTO Y DEUDA ACUMULADA DE CADA UNO DE LOS CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA INFORMÁTICA PARA LOS HOSPITAL DE LA MUESTRA. PERIODO 1992-1994.

CONCEPTO: ARRENDAMIENTO EQUIPOS PROCESOS DE INFORMACIÓN. (Continuación).

HOSPITAL	GASTO 1992	GASTO 1993	GASTO 1994	VARIACIÓN GASTO 92-94	DEUDA ACUMULADA 31-12-92	DEUDA ACUMULADA 31-12-93	DEUDA ACUMULADA 31-12-94
H. de GETAFE	19.493.198	21.452.300	18.792.701	-3,56	0	0	4.171.833
C.H. SAN MILLÁN-SAN PEDRO Logroño	22.542.002	22.548.815	18.344.715	-18,62	0	0	0
C.H. UNIVERSITARIO SALAMANCA	8.392.255	27.907.033	12.268.724	46,19	937.406	21.707.789	533.729
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS-PABELLÓN B. Madrid	82.932.393	75.807.895	42.345.215	-48,94	84.048.893	73.820.875	9.019.536
H. VIRGEN DE LA SALUD, Toledo	10.478.435	13.641.260	9.999.986	-4,57	517.242	0	0
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	143.838.253	181.417.383	101.761.351	-29,26	85.503.241	95.328.664	13.725.098

ANEXO 3.2: EVOLUCIONES Y DESVIACIONES DEL PRESUPUESTO, OBLIGACIONES CONTRAÍDAS, DEUDA DEL EJERCICIO, OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES, GASTO Y DEUDA ACUMULADA DE CADA UNO DE LOS CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA INFORMÁTICA PARA LOS HOSPITAL DE LA MUESTRA. PERIODO 1992-1994.

CONCEPTO: REPARACIONES Y CONSERVACIÓN EQUIPOS PROCESOS INFORMACIÓN.

HOSPITAL	PRESUPUESTO 1992	PRESUPUESTO 1993	PRESUPUESTO 1994	VARIACIÓN PRESUPUESTO 92-94	OBLIGACIONES RECONOCIDAS 1992	OBLIGACIONES RECONOCIDAS 1993	OBLIGACIONES RECONOCIDAS 1994	VARIACIÓN OBLIGACIONES 92-94
H. de GETAFE	2.579.000	8.413.000	11.808.000	357,85	2.251.274	5.828.342	5.051.500	55,37
C.H. SAN MILLÁN-SAN PEDRO Logroño	387.000	379.000	334.000	-13,70	1.377.505	1.089.247	1.081.205	-21,51
C.H. UNIVERSITARIO SALAMANCA	5.678.000	12.121.000	10.871.000	87,64	7.974.236	7.597.614	14.745.052	84,91
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS-PABELLÓN B. Madrid	1.289.000	1.204.000	1.113.000	-13,55	0	2.051.704	37.056.799	0,00
H. VIRGEN DE LA SALUD, Toledo	444.000	455.000	704.000	58,56	479.974	217.177	5.119.416	968,60
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	10.377.000	22.633.000	24.830.000	137,35	13.082.989	15.584.084	63.053.972	381,95

ANEXO 3.2: EVOLUCIONES Y DESVIACIONES DEL PRESUPUESTO, OBLIGACIONES CONTRAÍDAS, DEUDA DEL EJERCICIO, OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES, GASTO Y DEUDA ACUMULADA DE CADA UNO DE LOS CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA INFORMÁTICA PARA LOS HOSPITAL DE LA MUESTRA. PERIODO 1992-1994.

CONCEPTO: REPARACIONES Y CONSERVACIÓN EQUIPOS PROCESOS INFORMACIÓN. (Continuación).

HOSPITAL	DESVIACIÓN OBLIGACIONES PRESUPUESTO 1992	DESVIACIÓN OBLIGACIONES PRESUPUESTO 1993	DESVIACIÓN OBLIGACIONES PRESUPUESTO 1994	DEUDA 1992	DEUDA 1993	DEUDA 1994	VARIACIÓN DEUDA 92-94
H. de GETAFE	26,07	33,10	-57,22	0	0	0	0,00
C.H. SAN MILLÁN-SAN PEDRO Logroño	255,94	187,40	223,71	0	373.663	445.648	100,00
C.H. UNIVERSITARIO SALAMANCA	40,44	-37,32	38,18	0	0	868.443	100,00
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS-PABELLÓN B. Madrid	-100,00	62,32	3229,45	0	0	0	0,00
H. VIRGEN DE LA SALUD, Toledo	8,10	-52,37	827,19	225.060	0	0	-100,00
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	28,08	-28,79	166,00	225.060	373.663	1.434.091	537,20

ANEXO 3.2: EVOLUCIONES Y DESVIACIONES DEL PRESUPUESTO, OBLIGACIONES CONTRAÍDAS, DEUDA DEL EJERCICIO, OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES, GASTO Y DEUDA ACUMULADA DE CADA UNO DE LOS CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA INFORMÁTICA PARA LOS HOSPITAL DE LA MUESTRA. PERIODO 1992-1994.

CONCEPTO: REPARACIONES Y CONSERVACIÓN EQUIPOS PROCESOS INFORMACIÓN. (Continuación).

HOSPITAL	%DEUDA/ PRESUPUESTO 1992	%DEUDA/ PRESUPUESTO 1993	%DEUDA/ PRESUPUESTO 1994	OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES 1992	OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES 1993	OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES 1994	VARIACIÓN OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES 92-94
H. de GETAFE	0,00	0,00	0,00	692.219	1.821.970	0	-100,00
C.H. SAN MILLÁN-SAN PEDRO, Logroño	0,00	98,58	133,43	0	0	180.905	0,00
C.H. UNIVERSITARIO SALAMANCA	0,00	0,00	5,26	0	940.528	0	0,00
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS-PABELLÓN B. Madrid	0,00	0,00	0,00	0	2.051.704	37.058.789	0,00
H. VIRGEN DE LA SALUD, Toledo	50,89	0,00	0,00	0	0	4.107.730	0,00
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	2,17	1,65	6,82	692.219	4.814.202	41.355.434	5874,33

ANEXO 3.2: EVOLUCIONES Y DESVIACIONES DEL PRESUPUESTO, OBLIGACIONES CONTRAÍDAS, DEUDA DEL EJERCICIO, OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES, GASTO Y DEUDA ACUMULADA DE CADA UNO DE LOS CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA INFORMÁTICA PARA LOS HOSPITAL DE LA MUESTRA. PERIODO 1992-1994.

CONCEPTO: REPARACIONES Y CONSERVACIÓN EQUIPOS PROCESOS INFORMACIÓN. (Continuación).

HOSPITAL	GASTO 1992	GASTO 1993	GASTO 1994	VARIACIÓN GASTO 92-94	DEUDA ACUMULADA 31-12-92	DEUDA ACUMULADA 31-12-93	DEUDA ACUMULADA 31-12-94
H. de GETAFE	2.559.055	3.806.372	5.051.500	97,40	1.821.970	0	3.301.650
C.H. SAN MILLÁN-SAN PEDRO, Logroño	1.377.505	1.462.910	1.335.948	-3,02	0	373.863	445.648
C.H. UNIVERSITARIO SALAMANCA	7.974.238	6.657.086	15.733.485	97,30	940.528	0	988.443
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS-PABELLÓN B. Madrid	0	0	0	0,00	2.051.704	0	0
H. VIRGEN DE LA SALUD, Toledo	705.034	217.177	1.011.685	43,49	4.107.730	4.107.730	0
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	12.615.830	12.143.545	23.132.529	83,26	6.921.932	4.481.393	4.735.741

ANEXO 3.3: EVOLUCIONES Y DESVIACIONES DEL PRESUPUESTO, OBLIGACIONES CONTRAÍDAS, DEUDA DEL EJERCICIO, OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES, GASTO Y DEUDA ACUMULADA DE CADA UNO DE LOS CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA INFORMÁTICA PARA LOS HOSPITAL DE LA MUESTRA. PERIODO 1992-1994.

CONCEPTO: MATERIAL INFORMÁTICO NO AMORTIZABLE.

HOSPITAL	PRESUPUESTO 1992	PRESUPUESTO 1993	PRESUPUESTO 1994	VARIACIÓN PRESUPUESTO 92-94	OBLIGACIONES RECONOCIDAS 1992	OBLIGACIONES RECONOCIDAS 1993	OBLIGACIONES RECONOCIDAS 1994	VARIACIÓN OBLIGACIONES 92-94
H. de GETAFE	589.000	8.822.000	7.859.000	1236,56	7.346.050	12.732.804	12.589.598	71,38
C.H. SAN MILLÁN-SAN PEDRO, Logroño	1.744.000	7.120.000	3.646.000	109,06	2.536.241	4.887.808	7.300.863	182,30
C.H. UNIVERSITARIO SALAMANCA	6.166.000	8.844.000	8.061.000	30,73	6.582.393	6.178.846	5.937.171	-9,80
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS-PABELLÓN B. Madrid	10.527.000	8.572.000	7.814.000	-25,77	37.166.560	73.082.942	64.978.919	47,93
H. VIRGEN DE LA SALUD, Toledo	8.551.000	7.213.000	9.309.000	8,86	9.707.583	11.355.969	13.857.359	42,75
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	27.578.000	40.371.000	36.689.000	33,05	63.388.827	108.248.371	94.663.940	49,34

ANEXO 3.3: EVOLUCIONES Y DESVIACIONES DEL PRESUPUESTO, OBLIGACIONES CONTRAÍDAS, DEUDA DEL EJERCICIO, OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES, GASTO Y DEUDA ACUMULADA DE CADA UNO DE LOS CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA INFORMÁTICA PARA LOS HOSPITAL DE LA MUESTRA. PERIODO 1992-1994.

CONCEPTO: MATERIAL INFORMÁTICO NO AMORTIZABLE. (Continuación).

HOSPITAL	DESVIACIÓN OBLIGACIONES PRESUPUESTO 1992	DESVIACIÓN OBLIGACIONES PRESUPUESTO 1993	DESVIACIÓN OBLIGACIONES PRESUPUESTO 1994	DEUDA 1992	DEUDA 1993	DEUDA 1994	VARIACIÓN DEUDA 92-94
H. de GETAFE	1149,33	47,68	60,19	4.047.918	434.430	0	-100,00
C.H. SAN MILLÁN-SAN PEDRO Logroño	48,29	-31,35	100,24	0	49.450	290.737	100,00
C.H. UNIVERSITARIO SALAMANCA	6,75	-30,16	-26,35	317.458	1.218.855	759.731	139,32
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS-PABELLÓN 8. Madrid	253,06	752,88	603,60	9.184.558	3.998.462	0	-100,00
H. VIRGEN DE LA SALUD. Toledo	13,53	57,44	46,86	2.651.330	3.310.262	269.813	-89,07
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	129,87	168,13	158,02	16.181.282	9.011.459	1.340.281	-91,72

ANEXO 3.3: EVOLUCIONES Y DESVIACIONES DEL PRESUPUESTO, OBLIGACIONES CONTRAÍDAS, DEUDA DEL EJERCICIO, OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES, GASTO Y DEUDA ACUMULADA DE CADA UNO DE LOS CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA INFORMÁTICA PARA LOS HOSPITAL DE LA MUESTRA. PERIODO 1992-1994.

CONCEPTO: MATERIAL INFORMÁTICO NO AMORTIZABLE. (Continuación).

HOSPITAL	%DEUDA/ PRESUPUESTO 1992	%DEUDA/ PRESUPUESTO 1993	%DEUDA/ PRESUPUESTO 1994	OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES 1992	OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES 1993	OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES 1994	VARIACIÓN OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES 92-94
H. de GETAFE	888,42	5,04	0,00	1.829	0	4.043.478	220975,89
C.H. SAN MILLÁN-SAN PEDRO Logroño	0,00	0,69	7,97	0	934.463	617.265	100,00
C.H. UNIVERSITARIO SALAMANCA	5,15	13,78	9,42	1.523.848	327.463	1.411.795	-7,35
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS-PABELLÓN 8. Madrid	87,06	46,65	0,00	499.110	28.763.099	5.996.679	1101,47
H. VIRGEN DE LA SALUD. Toledo	31,01	45,89	3,11	1.849.120	2.289.522	6.902.963	273,31
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	58,68	22,32	3,65	3.873.907	32.314.547	18.972.170	389,74

ANEXO 3.3: EVOLUCIONES Y DESVIACIONES DEL PRESUPUESTO, OBLIGACIONES CONTRAÍDAS, DEUDA DEL EJERCICIO, OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES, GASTO Y DEUDA ACUMULADA DE CADA UNO DE LOS CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA INFORMÁTICA PARA LOS HOSPITAL DE LA MUESTRA. PERIODO 1992-1994.

CONCEPTO: MATERIAL INFORMÁTICO NO AMORTIZABLE. (Continuación).

HOSPITAL	GASTO 1992	GASTO 1993	GASTO 1994	VARIACIÓN GASTO 92-94	DEUDA ACUMULADA 31-12-92	DEUDA ACUMULADA 31-12-93	DEUDA ACUMULADA 31-12-94
H. de GETAFE	11.392.137	13.167.234	8.546.120	-24,98	4.047.916	4.477.946	348.645
C.H. SAN MILLÁN-SAN PEDRO Logroño	2.598.241	4.002.795	6.974.335	109,57	935.975	50.962	290.737
C.H. UNIVERSITARIO SALAMANCA	5.378.003	7.059.266	5.285.117	-1,66	655.128	1.546.518	781.731
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS-PABELLÓN 8. Madrid	45.832.008	48.328.305	48.882.240	6,87	33.431.331	8.576.383	2.581.055
H. VIRGEN DE LA SALUD. Toledo	10.509.793	12.376.709	7.244.239	-31,07	6.752.779	8.061.771	823.838
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	75.696.182	84.943.309	77.032.051	1,76	45.823.127	22.713.580	4.624.006

ANEXO 3.4: EVOLUCIONES Y DESVIACIONES DEL PRESUPUESTO, OBLIGACIONES CONTRAÍDAS, DEUDA DEL EJERCICIO, OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES, GASTO Y DEUDA ACUMULADA DE CADA UNO DE LOS CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA INFORMÁTICA PARA LOS HOSPITAL DE LA MUESTRA. PERIODO 1992-1994.

CONCEPTO: INVERSIONES DE REPOSICIÓN EQUIPOS PARA PROCESOS DE INFORMACIÓN.

HOSPITAL	PRESUPUESTO 1992	PRESUPUESTO 1993	PRESUPUESTO 1994	VARIACIÓN PRESUPUESTO 92-94	OBLIGACIONES RECONOCIDAS 1992	OBLIGACIONES RECONOCIDAS 1993	OBLIGACIONES RECONOCIDAS 1994	VARIACIÓN OBLIGACIONES 92-94
H. de GETAFE	19.800.000	0	0	-100,00	19.800.000	0	0	-100,00
C.H. SAN MILLÁN-SAN PEDRO, Logroño	0	0	0	0,00	0	0	3.510.749	100,00
C.H. UNIVERSITARIO SALAMANCA	0	0	0	0,00	0	2.895.458	2.233.748	100,00
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS-PABELLÓN 8, Madrid	0	0	0	0,00	0	0	0	0,00
H. VIRGEN DE LA SALUD, Toledo	11.000.000	0	0	-100,00	17.351.941	15.846.432	0	-100,00
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	30.800.000	0	0	-100,00	37.151.941	18.731.890	5.744.495	-84,54

ANEXO 3.4: EVOLUCIONES Y DESVIACIONES DEL PRESUPUESTO, OBLIGACIONES CONTRAÍDAS, DEUDA DEL EJERCICIO, OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES, GASTO Y DEUDA ACUMULADA DE CADA UNO DE LOS CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA INFORMÁTICA PARA LOS HOSPITAL DE LA MUESTRA. PERIODO 1992-1994.

CONCEPTO: INVERSIONES DE REPOSICIÓN EQUIPOS PARA PROCESOS DE INFORMACIÓN. (Continuación).

HOSPITAL	DESVIACIÓN OBLIGACIONES PRESUPUESTO 1992	DESVIACIÓN OBLIGACIONES PRESUPUESTO 1993	DESVIACIÓN OBLIGACIONES PRESUPUESTO 1994	DEUDA 1992	DEUDA 1993	DEUDA 1994	VARIACIÓN DEUDA 92-94
H. de GETAFE	0,00	0,00	0,00	0	0	0	0
C.H. SAN MILLÁN-SAN PEDRO, Logroño	0,00	0,00	0,00	0	0	0	0
C.H. UNIVERSITARIO SALAMANCA	0,00	0,00	0,00	0	0	0	0
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS-PABELLÓN 8, Madrid	0,00	0,00	0,00	0	0	0	0
H. VIRGEN DE LA SALUD, Toledo	57,74	0,00	0,00	0	0	0	0
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	20,82	0,00	0,00	0	0	0	0

ANEXO 3.4: EVOLUCIONES Y DESVIACIONES DEL PRESUPUESTO, OBLIGACIONES CONTRAÍDAS, DEUDA DEL EJERCICIO, OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES, GASTO Y DEUDA ACUMULADA DE CADA UNO DE LOS CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA INFORMÁTICA PARA LOS HOSPITAL DE LA MUESTRA. PERIODO 1992-1994.

CONCEPTO: INVERSIONES DE REPOSICIÓN EQUIPOS PARA PROCESOS DE INFORMACIÓN. (Continuación).

HOSPITAL	%DEUDA/ PRESUPUESTO 1992	%DEUDA/ PRESUPUESTO 1993	%DEUDA/ PRESUPUESTO 1994	OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES 1992	OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES 1993	OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES 1994	VARIACIÓN OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES 92-94
H. de GETAFE	0,00	0,00	0,00	0	0	0	0
C.H. SAN MILLÁN-SAN PEDRO, Logroño	0,00	0,00	0,00	0	0	0	0
C.H. UNIVERSITARIO SALAMANCA	0,00	0,00	0,00	0	0	0	0
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS-PABELLÓN 8, Madrid	0,00	0,00	0,00	0	0	0	0
H. VIRGEN DE LA SALUD, Toledo	0,00	0,00	0,00	0	0	0	0
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	0,00	0,00	0,00	0	0	0	0

ANEXO 3.4: EVOLUCIONES Y DESVIACIONES DEL PRESUPUESTO, OBLIGACIONES CONTRAÍDAS, DEUDA DEL EJERCICIO, OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES, GASTO Y DEUDA ACUMULADA DE CADA UNO DE LOS CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA INFORMÁTICA PARA LOS HOSPITAL DE LA MUESTRA. PERIODO 1992-1994.

CONCEPTO: INVERSIONES DE REPOSICIÓN EQUIPOS PARA PROCESOS DE INFORMACIÓN. (Continuación).

HOSPITAL	GASTO 1992	GASTO 1993	GASTO 1994	VARIACIÓN GASTO 92-94	DEUDA ACUMULADA 31-12-92	DEUDA ACUMULADA 31-12-93	DEUDA ACUMULADA 31-12-94
H. de GETAFE	19.800.000	0	0	-100,00	0	0	0
C.H. SAN MILLÁN-SAN PEDRO Logroño	0	0	3.510.749	100,00	0	0	0
C.H. UNIVERSITARIO SALAMANCA	0	2.985.458	2.233.748	100,00	0	0	0
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS-PABELLÓN B. Madrid	0	0	0	0,00	0	0	0
H. VIRGEN DE LA SALUD, Toledo	17.351.941	15.840.432	0	-100,00	0	0	0
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	37.151.941	18.731.890	5.744.495	-84,54	0	0	0

ANEXO 3.5: EVOLUCIONES Y DESVIACIONES DEL PRESUPUESTO, OBLIGACIONES CONTRAÍDAS, DEUDA DEL EJERCICIO, OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES, GASTO Y DEUDA ACUMULADA DE CADA UNO DE LOS CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA INFORMÁTICA PARA LOS HOSPITAL DE LA MUESTRA. PERIODO 1992-1994.

CONCEPTO: AMORTIZACIONES DE EQUIPOS PARA PROCESOS DE INFORMACIÓN.

HOSPITAL	PRESUPUESTO 1992	PRESUPUESTO 1993	PRESUPUESTO 1994	VARIACIÓN PRESUPUESTO 92-94	OBLIGACIONES RECONOCIDAS 1992	OBLIGACIONES RECONOCIDAS 1993	OBLIGACIONES RECONOCIDAS 1994	VARIACIÓN OBLIGACIONES 92-94	DESVIACIÓN OBLIGACIONES PRESUPUESTO 1992
H. de GETAFE	0	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0
C.H. SAN MILLÁN-SAN PEDRO Logroño	0	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0
C.H. UNIVERSITARIO SALAMANCA	0	0	1.547.000	100,00	0	0	1.547.000	100,00	0
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS-PABELLÓN B. Madrid	0	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0
H. VIRGEN DE LA SALUD, Toledo	0	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	0	0	1.547.000	100,00	0	0	1.547.000	100,00	0

ANEXO 3.6: EVOLUCIONES Y DESVIACIONES DEL PRESUPUESTO, OBLIGACIONES CONTRAÍDAS, DEUDA DEL EJERCICIO, OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES, GASTO Y DEUDA ACUMULADA DE CADA UNO DE LOS CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA INFORMÁTICA PARA LOS HOSPITAL DE LA MUESTRA. PERIODO 1992-1994.

CONCEPTO: AMORTIZACIONES DE EQUIPOS PARA PROCESOS DE INFORMACIÓN. (Continuación).

HOSPITAL	DESVIACIÓN OBLIGACIONES PRESUPUESTO 1993	DESVIACIÓN OBLIGACIONES PRESUPUESTO 1994	DEUDA 1992	DEUDA 1993	DEUDA 1994	VARIACIÓN DEUDA 92-94	%DEUDA/ PRESUPUESTO 1992	%DEUDA/ PRESUPUESTO 1993	%DEUDA/ PRESUPUESTO 1994	OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES 1992
H. de GETAFE	0	0,00	0	0	0	0	0	0	0	0
C.H. SAN MILLÁN-SAN PEDRO Logroño	0	0,00	0	0	0	0	0	0	0	0
C.H. UNIVERSITARIO SALAMANCA	0	0,00	0	0	0	0	0	0	0	0
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS-PABELLÓN B. Madrid	0	0,00	0	0	0	0	0	0	0	0
H. VIRGEN DE LA SALUD, Toledo	0	0,00	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	0	0,00	0	0	0	0	0	0	0	0

ANEXO 3.5: EVOLUCIONES Y DESVIACIONES DEL PRESUPUESTO. OBLIGACIONES CONTRAÍDAS, DEUDA DEL EJERCICIO, OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES, GASTO Y DEUDA ACUMULADA DE CADA UNO DE LOS CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA INFORMÁTICA PARA LOS HOSPITAL DE LA MUESTRA. PERÍODO 1992-1994.

CONCEPTO: AMORTIZACIONES DE EQUIPOS PARA PROCESOS DE INFORMACIÓN. (Continuación).

HOSPITAL	OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES 1993	OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES 1994	VARIACIÓN OBLIGACIONES POR DEUDA GENERADA EN EJERCICIOS ANTERIORES 92-94	GASTO 1992	GASTO 1993	GASTO 1994	VARIACIÓN GASTO 92-94	DEUDA ACUMULADA A 31-12-92	DEUDA ACUMULADA 31-12-93	DEUDA ACUMULADA 31-12-94
H. de GETAFE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.H. SAN MILLÁN-SAN PEDRO Logroño	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.H. UNIVERSITARIO SALAMANCA	0	0	0	0	0	1.547.000	100,00	0	0	0
H. UNIVERSITARIO SAN CARLOS-PABELLÓN S. Madrid	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
H. VIRGEN DE LA SALUD Toledo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL HOSPITALES MUESTRA	0	0	0	0	0	1.547.000	100,00	0	0	0

251/000046 (CD)
771/000044 (S)

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, Sección Cortes Generales, del Informe relativo a la legalidad de los procesos de privatización de las acciones de Repsol, S. A., producidos en el período 1992-1995, elaborado

por el Tribunal de Cuentas, aprobado sin modificaciones por la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas al haberse rechazado las Propuestas de Resolución presentadas al mismo (núms. expte. Congreso: 251/000046, Senado: 771/000044).

Palacio del Congreso de los Diputados, 11 de marzo de 1998.—El Presidente del Congreso de los Diputados, **Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde**.

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE «LA LEGALIDAD DE LOS PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN DE LAS ACCIONES DE REPSOL, S. A., PRODUCIDOS EN EL PERÍODO 1992-1995»

AL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 28 de mayo de 1997, el Informe de Fiscalización de «La legalidad de los procesos de privatización de las acciones de REPSOL, S. A., producidos en el período 1992-1995», y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

	Página
1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN.....	144
2. ANTECEDENTES, NATURALEZA Y ACTIVIDADES DEL INSTITUTO NACIONAL DE HIDROCARBUROS (INH), TENEDOR DE LAS ACCIONES, Y DE REPSOL, S. A.....	144
2.1. Instituto Nacional de Hidrocarburos.....	144
2.2. REPSOL, S. A.....	144
3. PARTICIPACIÓN DEL INH EN EL CAPITAL SOCIAL DE REPSOL, S. A.....	144
4. MARCO LEGAL DE LAS OPERACIONES	145
5. EMISIÓN DE BONOS DEL INH CANJEABLES POR ACCIONES VIEJAS DE REPSOL REALIZADA EN 1992	146
5.1. Contenido y características de la emisión	146
5.2. Análisis del cumplimiento de la normativa reguladora de la emisión	146

	Página
5.2.1. Requisitos previos a la emisión de valores	146
5.2.2. Acuerdos sociales y demás requisitos consecuencia de la emisión.....	147
5.2.3. Folleto Informativo.....	147
5.3. Análisis del cumplimiento de las obligaciones contractuales contraídas en la operación ...	148
5.4. Análisis del cumplimiento de las obligaciones con la Hacienda Pública	149
5.5. Contabilización de las operaciones de venta de bonos y canje por acciones.....	149
5.5.1. Contabilización de la emisión de bonos	149
5.5.2. Contabilización de las operaciones de canje y amortización de bonos	149
5.5.3. Verificación de los intereses devengados	150
5.5.4. Tratamiento contable de los gastos de emisión de los bonos	150
6. OFERTA PÚBLICA DE VENTA DE ACCIONES (OPV) DE 1993.....	150
6.1. Contenido de la oferta	150
6.2. Análisis del Tramo Español de la Oferta Pública de Venta de Acciones de 1993	151
6.2.1. Requisitos previos	151
6.2.2. Acuerdos sociales y otros requisitos.....	151
6.2.3. Folleto Informativo.....	151
6.2.4. Cumplimiento de las obligaciones contractuales.....	152
6.2.5. Cumplimiento de las obligaciones con la Hacienda Pública	152
6.3. Análisis del Tramo Internacional de la Oferta Pública de Venta de Acciones de 1993	152
6.3.1. Contenido de los Folletos Informativos.....	152
6.3.2. Obligaciones dimanantes de los contratos relacionados con los Tramos internacionales de la OPV	154
6.4. Análisis de la contabilización de las operaciones de venta de acciones REPSOL del año 1993 y del ingreso del producto obtenido	154
7. OFERTA PÚBLICA DE VENTA DE ACCIONES DE 1995	155
7.1. Contenido y características de la oferta	155
7.2. Análisis del Tramo Nacional de la OPV de 1995	156
7.2.1. Requisitos previos	156
7.2.2. Acuerdos sociales y otros requisitos relacionados con la OPV.....	156
7.2.3. Folleto Informativo.....	156
7.2.4. Cumplimiento de las obligaciones contractuales.....	157
7.2.5. Cumplimiento de las obligaciones con la Hacienda Pública	158
7.3. Tramo Internacional de la OPV de 1995.....	158
7.3.1. Folleto Informativo.....	158
7.3.2. Cumplimiento de las obligaciones contractuales.....	158
7.4. Contabilización de las operaciones de la OPV	159
8. OTRAS OPERACIONES DE PRIVATIZACIÓN DEL CAPITAL DE REPSOL, S. A.	159
8.1. Operación de venta del 2,12 por ciento del capital social de REPSOL, S. A.	159
8.2. Venta de acciones en Bolsa de Valores en diciembre de 1994.....	160
9. CONCLUSIONES	161
10. ANEXOS	161
11. TRÁMITE DE ALEGACIONES.....	164

PROYECTO DE RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN DE «LA LEGALIDAD DE LOS PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN DE LAS ACCIONES DE REPSOL, S. A., PRODUCIDOS EN EL PERÍODO 1992-1995»

1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN

El presente procedimiento fiscalizador se lleva a cabo a iniciativa del Pleno del Tribunal, en virtud del acuerdo adoptado el 16 de noviembre de 1995 por el que se aprobó el programa de fiscalizaciones para 1996.

La fiscalización, comprende el análisis de la legalidad de las operaciones realizadas por el Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH) en el período 1992-1995 en virtud de las cuales se transfirió al sector privado la mayor parte de la cartera de valores de la Sociedad REPSOL, S. A., que poseía dicho Instituto. Estas operaciones fueron la emisión de bonos canjeables por acciones en 1992, y las Ofertas Públicas de Venta (OPV) de acciones de REPSOL, S. A., de 1993 y 1995, así como la venta a PEMEX (Petróleos Mexicanos) del 2,12% de su capital social en marzo de 1992 y la enajenación en Bolsa de otro 0,40% de su capital en diciembre de 1994.

2. ANTECEDENTES, NATURALEZA Y ACTIVIDADES DEL INSTITUTO NACIONAL DE HIDROCARBUROS (INH), TENEDOR DE LAS ACCIONES, Y DE REPSOL, S. A.

2.1. Instituto Nacional de Hidrocarburos

La actividad del INH estaba regulada por la Ley 45/1981 de 28 de diciembre como Entidad de Derecho Público de las comprendidas en el apartado 1.b) del artículo 6 de la Ley General Presupuestaria.

Con arreglo a lo establecido en el artículo 2 de su Ley constitutiva, «El Instituto Nacional de Hidrocarburos coordinará y controlará, de acuerdo con las directrices del Gobierno, las actividades empresariales del Sector Público en el área de hidrocarburos. Corresponderá igualmente al Instituto toda iniciativa empresarial que el Sector Público promueva en este campo».

A su vez, el artículo 12 de dicha Ley establece que, «Para el cumplimiento de estos fines, el Instituto Nacional de Hidrocarburos podrá realizar toda clase de actos de gestión y disposición, comerciales e industriales, así como toda clase de operaciones financieras con las Empresas en las que posea acciones de participación, tomar dinero a préstamo y emitir obligaciones nominativas y al portador, previa autorización del Gobierno, sin más limitaciones que las establecidas en la Ley y demás disposiciones que le sean de aplicación». En concordancia con este artículo, la Disposición Adicional Primera 5 requiere expresamente la aprobación del Gobierno para la transmisión de participaciones accionariales.

El máximo órgano ejecutivo del INH es su Consejo de Administración, al que corresponde la administración y gestión ordinaria de las actividades propias de aquél, así como la elevación de propuestas que requieran la aprobación de la Administración del Estado. El Consejo

de Administración puede delegar en una Comisión Ejecutiva las facultades que estime precisas.

El Real Decreto-Ley 5/1995 de 16 de junio creó la Agencia Industrial del Estado y la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI). Esta última se hizo cargo de las obligaciones y derechos correspondientes al INH, que quedó extinguido con fecha 31 de julio de 1995.

2.2. REPSOL, S. A.

La Sociedad Estatal REPSOL, S. A., se creó por el INH que suscribió el 100% de las acciones de REPSOL, S. A., al constituirse esta Sociedad mediante escritura pública otorgada el 12 de noviembre de 1986 e inscrita en el Registro Mercantil con fecha 31 de diciembre de 1986. Mediante ampliaciones llevadas a cabo en 5 de octubre de 1987, 22 de octubre de 1987, y 9 de febrero de 1989, su capital social quedó fijado en 150.000 millones de pesetas, representado por 300 millones de acciones de quinientas pesetas de valor nominal cada una de ellas. Todas las acciones de Repsol, S. A., son de la misma clase y confieren los mismos derechos políticos y económicos a sus propietarios.

La preceptiva adaptación de los Estatutos de REPSOL, S. A., al vigente Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas se aprobó en la Junta Ordinaria de Accionistas celebrada en el mes de junio de 1992.

REPSOL, S. A., es la sociedad matriz del Grupo Repsol, que integra Entidades dedicadas a actividades petroleras, gasistas, químicas, de exploración, producción, transporte y refino de petróleo crudo, además de fabricación, distribución y comercialización de productos petrolíferos, petroquímicos y gases licuados del petróleo así como de comercialización de gas natural.

3. PARTICIPACIÓN DEL INH EN EL CAPITAL SOCIAL DE REPSOL, S. A.

La participación del Sector Público a través del INH en el capital social de REPSOL, S. A., desde el 1 de enero de 1992 hasta 31 de diciembre de 1995 se modificó sustancialmente, como consecuencia de las siguientes actuaciones:

a) Emisión y colocación en 1992, a través del mercado español, de bonos al portador por un importe máximo de 25.000.000.000 de pesetas, con un plazo de vencimiento de 3 años, canjeables por acciones representativas del capital social de REPSOL, S. A. La emisión era ampliable hasta un importe no superior a otros 25.000.000.000 de pesetas. Una ampliación adicional a esta última elevó la emisión hasta 80.000.000.000 de pesetas.

b) Oferta Pública de Venta de acciones (OPV) en marzo 1993, hasta un máximo de cuarenta millones de acciones del capital de REPSOL, S. A., tanto en los mercados nacionales como extranjeros, orientada a inversores institucionales.

c) Oferta Pública de Venta de acciones (OPV) en abril 1995, de hasta cuarenta millones y medio de accio-

nes de REPSOL, S. A., tanto en el mercado nacional como en los mercados extranjeros, orientada a inversores minoristas e institucionales. La OPV fue ampliada hasta cincuenta y siete millones de acciones.

Además, se produjeron en este período otras dos operaciones menores de disminución de la participación del INH en el capital social de REPSOL, S. A., consistentes en:

— Ejecución en marzo de 1992 por PMI Holding, filial de Petróleos Mexicanos (PEMEX), de la opción de compra del 2,12% del capital social de REPSOL, S. A., derivada del Acuerdo de Cooperación Estratégica suscrito entre ambas sociedades.

— Venta en Bolsa (diciembre 1994) de 1.320.000 acciones que suponen el 0,40% del capital de REPSOL, S. A.

Con posterioridad al período objeto de esta fiscalización, en febrero de 1996 y abril de 1997 se han llevado a cabo sendas OPVs con las que se concluía el proceso de privatización de toda la participación del INH en el capital social de REPSOL, S. A., produciéndose consecuentemente la salida del Sector Público del capital de dicha Sociedad.

4. MARCO LEGAL DE LAS OPERACIONES

Las disposiciones legales que afectan a las operaciones descritas anteriormente son de distinta naturaleza, según el procedimiento de enajenación: oferta pública de venta de acciones (OPV), emisión de bonos canjeables por acciones, venta directa o venta en los mercados de valores.

El procedimiento de enajenación básicamente utilizado para la privatización de REPSOL, S. A., ha sido la emisión de bonos canjeables y la oferta pública de venta de valores. Por estos procedimientos, en el período objeto de esta fiscalización se ha vendido un 43% del capital de la sociedad, frente a un 2,52% que se ha enajenado por otros procedimientos.

Las emisiones y ofertas públicas de venta de valores, tanto si se tratan de bonos como de acciones, se regulan por la legislación del Mercado de Valores que, entre otros objetivos, tiene como finalidad la transparencia de los mercados, la correcta formación de los precios y la protección de los inversores, promoviendo todas las informaciones de interés en favor de los mismos. En este ámbito desempeña su función la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), que es la responsable de verificar, registrar y autorizar los Folletos Informativos, instrumento esencial en las emisiones y ofertas públicas de venta de valores que debe incluir toda la información referida no sólo a las condiciones de venta de los títulos ofertados sino también a la situación financiera, actividad, organización, etcétera de la Sociedad a la que pertenecen.

La legislación española del Mercado de Valores, reguladora de las emisiones y ofertas públicas, aplicable al INH en el momento de realizar las operaciones, es la siguiente:

a) La Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores.

b) Real Decreto 291/1992, de 27 de marzo, sobre Emisiones y Ofertas Públicas de Venta de Valores.

c) Orden ministerial de 17 de noviembre de 1981 sobre información financiera de las entidades emisoras de títulos valores, modificada por la Orden ministerial de 26 de febrero de 1982, que establecía los contenidos de los Folletos Informativos y sus diferentes modelos.

d) Orden ministerial de 12 de julio de 1993 de Economía y Hacienda sobre Folletos Informativos y otros desarrollos del Real Decreto 291/1992 de 27 de marzo sobre emisiones y ofertas públicas de venta de valores, que derogó las anteriormente citadas.

Esta normativa, a efectos de análisis, puede agruparse en tres bloques: la relativa a los requisitos previos a las emisiones y/o OPV; la referida al cumplimiento de los acuerdos sociales de la sociedad emisora u ofertante de la venta de valores y de otros requisitos consecuencia de la misma; y la relativa al contenido y elaboración del Folleto Informativo.

Las normas que regulan los requisitos previos están contempladas en el artículo 26 de la Ley del Mercado de Valores y en las Secciones 1.^a, 2.^a, 3.^a y 4.^a del Capítulo II del RD 291/1992 de 27 de abril, (artículos 5 a 14 y Disposición Adicional Séptima). Estos requisitos son, en síntesis, los siguientes:

— Comunicación previa de la emisión o de la OPV a la CNMV.

— Aportación y registro previo por la CNMV de los documentos acreditativos del acuerdo de emisión u OPV, de las características de los valores a emitir o de las acciones a ofrecer y de los derechos y obligaciones de sus tenedores.

— Verificación y registro por la CNMV de los informes de auditoría y de las cuentas anuales.

— Verificación y registro por la CNMV de un folleto informativo sobre la emisión proyectada.

Las normas relacionadas con los acuerdos de la sociedad emisora y/u ofertante y los demás requisitos consecuencia de la emisión u oferta, contenidas en todas y cada una de las disposiciones reguladoras del Mercado de Valores enumeradas anteriormente y que han de aparecer recogidas en los folletos informativos de la emisión u oferta, se refieren fundamentalmente a:

— Acuerdo sobre la emisión u oferta y sus características.

— Poderes y delegación de facultades para proceder a la emisión u oferta de valores.

— Libre transmisibilidad de los valores ofertados.

— Cotización o solicitud de negociación en Bolsa de los valores.

— Informe a la CNMV sobre el procedimiento de colocación de los valores.

— Remisión de la información sobre las cuentas y el informe de gestión a las Sociedades rectoras de las Bolsas donde coticen los valores ofertados.

— Declaración sobre solvencia y endeudamiento de la sociedad emisora u ofertante.

El modelo de Folleto Informativo utilizado para la emisión de los bonos de 1992 y la OPV de acciones de 1993 fue el regulado en el Anexo II de la OM de 26 de febrero de 1982. La información y requisitos del mismo se completaron con la contenida en los artículos 23.2 y Disposición Adicional Primera 3 y 4, y tercera del RD 291/92 de 27 de marzo.

El Folleto Informativo correspondiente a la OPV de acciones del año 1995 fue elaborado con arreglo a lo establecido en la OM de 12 de julio de 1993. La principal variación de la nueva regulación respecto a la situación precedente es que la información requerida es más exigente y exhaustiva, con la incorporación de algún nuevo requisito; pero no se desvirtúa la orientación de los folletos que se elaboraban con arreglo a la anterior normativa.

Además de la legislación reseñada, otras normas de carácter mercantil, administrativo y fiscal afectan tanto a la actuación del INH como a la de REPSOL, S. A., en razón a su naturaleza jurídica y pertenencia al Sector público (REPSOL, S. A., hasta que se realizó la OPV de 1993); y también son de aplicación a las operaciones fiscalizadas disposiciones relacionadas con inversiones extranjeras en España, cumplimiento de la normativa del sector petrolero o autorizaciones administrativas en el Sector público.

Finalmente, cuando las OPV han tenido carácter internacional se han visto afectadas por la legislación de los países en los que se realizaron las ofertas.

5. EMISIÓN DE BONOS DEL INH CANJEABLES POR ACCIONES VIEJAS DE REPSOL REALIZADA EN 1992

5.1. Contenido y características de la emisión

El Consejo de Administración del Instituto Nacional de Hidrocarburos en su reunión de 25 de marzo de 1992 acordó una emisión de bonos con las siguientes características:

Importe de la emisión: 25.000 millones de pesetas nominales ampliable, a discreción del emisor, hasta 50.000 millones de pesetas, representados por dos millones y medio de Bonos al Portador, ampliables hasta cinco millones, todos ellos canjeables por acciones de REPSOL, S. A.

Fecha de emisión: 24 de junio de 1992, día de liquidación de la emisión.

Interés nominal: el interés bruto anual se fijó en el 10%, pagadero por anualidades vencidas, sobre el importe nominal de la emisión durante toda la vida del empréstito.

Precio de emisión: 10.000 pesetas por bono a la par, libre de gastos e impuestos para el suscriptor.

Plazo de suscripción: del 8 al 30 de mayo de 1992.

Precio de reembolso: 10.000 pesetas por bono, equivalente a su valor nominal, sin gastos para el tenedor, pagadero el día 23 de junio de 1995, salvo el supuesto de amortización anticipada.

Fechas de pago de los intereses: El interés había de abonarse por anualidades vencidas a partir de la fecha de

emisión, con retención de impuestos en la fuente en los casos en que procediese de acuerdo con la legislación vigente.

Amortizaciones: La amortización definitiva habría de producirse el día 23 de junio de 1995. Se preveía la posibilidad de amortización anticipada a juicio del INH en el caso de que al menos el 70% de los bonos suscritos hubiesen sido canjeados en cualquiera de los períodos de canje. En el supuesto de que el INH acordase la amortización anticipada con anterioridad al día 25 de junio de 1994, habría de ofrecer a los tenedores de los bonos objeto de la amortización anticipada la posibilidad de canjearlos por acciones de REPSOL, S. A., abriendo un período extraordinario de canje.

Períodos de canje: A lo largo de la vida de la emisión se establecieron tres períodos de canje de los bonos por acciones de REPSOL, S. A.: del 21 de septiembre al 3 de octubre de 1992, del 25 de junio al 7 de julio de 1993 y del 25 de junio al 7 de julio de 1994.

Tramos de la oferta:

Tramo de Accionistas: Reseñado exclusivamente a aquellas personas físicas o entidades que fuesen accionistas de REPSOL, S. A., y al que se le asignaría un millón setecientos cincuenta mil bonos.

Tramo General: Integrado en principio por la parte de la cantidad inicial global a ofertar no reservada en exclusiva a los accionistas, comprendiendo también cualquier otra cantidad en la que pudiera resultar incrementada la oferta global inicial. Se le asignaron inicialmente setecientos cincuenta mil bonos.

Ningún suscriptor podría solicitar un número de bonos superior a ochocientos.

La asignación inicial de valores a los respectivos tramos podría ser modificada, aumentando o disminuyendo su dotación en función de la demanda efectiva, de la disponibilidad de valores y del resultado del prorrateo.

Prorrateo: Si el número de bonos solicitados fuera superior al número de bonos ofertados, (teniendo en cuenta, en su caso, la ampliación de la emisión que eventualmente pudiese ser acordada por el emisor), se procedería a efectuar un prorrateo ante Notario.

5.2. Análisis del cumplimiento de la normativa reguladora de la emisión

5.2.1. Requisitos previos a la emisión de valores

Se ha comprobado la correcta cumplimentación de la comunicación previa de la emisión, que se puso en conocimiento de la CNMV con fecha de 7 de abril de 1992 mediante escrito firmado por persona autorizada y que contenía los datos exigidos en el RD 291/1992.

Los documentos acreditativos del acuerdo de emisión, de sus características y de los derechos y obligaciones de los tenedores estaban recogidos en el certificado emitido por el Secretario del Consejo de Administración del INH, presentado a la CNMV.

La verificación y registro del Folleto Informativo y consecuentemente la inscripción en los Registros Oficia-

les contemplada en la Ley 24/88 de 1984 y en el RD 291/1992 fueron cumplimentados por la CNMV según notificación dirigida al INH. No procedía la verificación y registro de los informes de auditoría y cuentas anuales, previstos en el artículo 5.2.c) y 11 y siguientes del RD 291/1992 de 27 de marzo, en base a la excepción parcial contemplada en el artículo 7.2.a) del mencionado Real Decreto.

Aunque el artículo 6 de la Ley del Mercado de Valores establece la obligación de otorgar escritura pública de las emisiones de valores que se representen por medio de anotaciones en cuenta, así como que se proceda al depósito de la misma en la CNMV, la Disposición Adicional Séptima del RD 291/1992 de 27 de marzo dispone que se sustituya la escritura pública por la publicación en el «BOE» de las características de su emisión, hecho que se cumplió en el diario oficial del día 30 de abril de 1992.

5.2.2. Acuerdos sociales y demás requisitos consecuencia de la emisión

La emisión de bonos requirió el acuerdo del Consejo de Administración del INH, que fue tomado en su sesión del 25 de marzo de 1992, siendo posteriormente autorizada por el Consejo de Ministros de 3 de abril a tenor de lo dispuesto en la Ley 45/1981, de 29 de diciembre, constitutiva del INH.

Los acuerdos de delegación de facultades, así como los poderes a favor de personas físicas responsables de gestionar esta emisión de valores fueron adoptados por el órgano competente, según certificación emitida por el Secretario del Consejo de Administración del INH. El acuerdo fijando las condiciones de la emisión fue tomado por la Comisión Ejecutiva del INH en ejercicio de las facultades que le delegó el Consejo de Administración.

A la emisión no le es de aplicación la Ley 211/1964, de 24 de diciembre sobre regulación de la emisión de obligaciones por sociedades que no hayan adoptado la forma de anónimas, asociaciones y otras personas jurídicas, en lo referente a la formalización en escritura pública e inscripción en el Registro Mercantil de la emisión, en base a la excepción que contiene la Disposición Adicional Vigésima de la Ley de Presupuestos para 1992 que dispone la inaplicabilidad de la Ley mencionada a las emisiones del Instituto Nacional de Hidrocarburos.

Tanto los valores emitidos por el INH, como las acciones canjeables, carecían de restricciones a la libre transmisibilidad.

El INH cumplió en el modo establecido en la Disposición Adicional Primera del RD 291/1992 (aunque fuera del plazo señalado), el trámite de solicitud de admisión a negociación de los valores objeto de la emisión en la Bolsa de Valores de Madrid, así como su inclusión en el Servicio de Compensación y Liquidación de Valores.

En la Entidad fiscalizada no se ha dejado constancia documental de que esta remitiese sus cuentas anuales e informes de gestión y de auditoría a las Sociedades Rectoras de las Bolsas donde los valores fueron admitidos a cotización, ni a la CNMV, en cumplimiento de la disposición adicional tercera del RD 291/1992. La misma circunstancia se produce respecto al trámite de solicitud de

admisión a negociación de los valores emitidos en las Bolsas de Barcelona, Bilbao y Valencia.

5.2.3. Folleto Informativo

Los estados económico-financieros del INH correspondientes a los ejercicios de 1989, 1990 y 1991, cuyos datos se recogen en el Folleto Informativo, fueron aprobados por su Consejo de Administración y Junta General de Accionistas y por el Consejo de Ministros, aunque en el momento de la emisión la aprobación de las cuentas de 1991 aún no se había producido.

El INH dejó constancia en el Folleto Informativo de que los datos contenidos en el mismo eran verídicos y no existían omisiones susceptibles de alterar la apreciación pública de la Entidad emisora, de la operación financiera, de sus valores y de su negociación. El Folleto Informativo recoge los certificados de auditoría de las cuentas de los ejercicios más recientes (1990 y 1991), con indicación de la razón social de la empresa auditora.

No consta en el Folleto Informativo la declaración preceptiva de la Entidad Directora de la emisión expresiva de haber llevado a cabo las comprobaciones necesarias para contrastar la calidad y suficiencia de la información contenida en el mismo, así como de no haber advertido en el Folleto Informativo circunstancias que alteren o contradigan la información ofrecida, ni omisión de hechos o datos que puedan resultar relevantes para el inversor, de acuerdo con lo establecido en el artículo 31.2, en relación con el 18.3, del RD 291/1992.

Está expresamente recogida en el Folleto Informativo la mención de que su registro en la CNMV no implica reconocimiento ni pronunciamiento sobre la solvencia de la Entidad Emisora o la rentabilidad de la emisión. Esta mención se recoge en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 19 del RD 291/1992 de 27 de marzo.

La suscripción de los valores ofertados se inició dentro del plazo legal establecido (un mes desde el registro del Folleto Informativo) y, finalizado el plazo de suscripción, el INH remitió a la CNMV información sobre el resultado del procedimiento de adjudicación, indicando que el número de peticiones válidas de acuerdo con las condiciones del Folleto Informativo ascendía a 84.702. La cantidad vendida fue de 77.287.810.000 pesetas correspondientes a 7.728.781 bonos al portador, de los que 1.579.512 pertenecían al Tramo de Accionistas y el resto al Tramo General.

Se introdujeron modificaciones en el Folleto Informativo inicial, según se ha podido constatar en los escritos remitidos por el INH a la CNMV en cumplimiento de lo establecido en el artículo 22 del RD 291/1992 marzo. Estos escritos se produjeron con posterioridad a la finalización del período de suscripción de los valores o incluso después de la adjudicación de los bonos. Las principales modificaciones introducidas fueron las siguientes:

* La Comisión Ejecutiva del INH en su reunión del 2 de junio de 1992 acordó ampliar la emisión de bonos hasta 80.000 millones de pesetas y solicitar la autorización pertinente al Consejo de Ministros, que le fue concedida por acuerdo de 5 de junio de 1992.

* Se fijó definitivamente el importe de la emisión, así se hizo constar en el denominado «Anexo al Folleto Informativo de la emisión por el INH de bonos canjeables por acciones viejas de REPSOL, S. A.» en 77.287.810.000 pesetas. Esta ampliación hizo posible atender todas las peticiones de adquisición dentro de los límites establecidos.

No consta que el INH emitiese la certificación acreditativa de haber realizado la adjudicación definitiva de los bonos con arreglo al procedimiento de adjudicación previsto en el contrato.

Según se hizo constar en el Folleto Informativo, la emisión de bonos (o, más concretamente, determinadas circunstancias relacionadas con la misma) había de someterse al conocimiento general, mediante su publicación y difusión en medios que estén al alcance de los interesados. La comprobación del cumplimiento de este requisito ha puesto de manifiesto que la publicación del contenido esencial del folleto se realizó en el Boletín Oficial del Registro Mercantil (BORME); pero no consta su publicación en los boletines de cotización de las Bolsas de Valores de Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao ni en diarios de tirada nacional. Tampoco consta la publicidad del pago de los intereses, amortizaciones, y precio del canje de los bonos (relación bonos-acciones), así como de la certificación de la adjudicación definitiva, circunstancias que también deberían haberse publicado en los boletines de cotización de las Bolsas de Valores y en diarios de tirada nacional. Por el contrario, se ha constatado la publicación, al menos en un diario de tirada nacional, de la relación de intermediarios financieros habilitados para colocar los bonos emitidos por el INH, así como los directores-aseguradores, los aseguradores y el banco agente de la emisión. También fue objeto de publicidad en un diario de tirada nacional el nombramiento de las Entidades Liquidadoras de la emisión.

5.3. Análisis del cumplimiento de las obligaciones contractuales contraídas en la operación

Con fecha 4 de mayo de 1992 el INH y el Sindicato de Entidades Aseguradoras y Colocadoras suscribieron un contrato mercantil por el que el mencionado sindicato se comprometía a asegurar y colocar en el mercado dos millones y medio de bonos. Al contrato se adjuntaron, formando parte del mismo, las «normas relativas al contenido de las cintas magnéticas» y las «instrucciones sobre documentación, requisitos y remisión de peticiones a las entidades aseguradoras por otros intermediarios financieros». Los firmantes del contrato se hallaban suficientemente facultados para celebrarlo y asumir los derechos y obligaciones contenidas en él.

Respecto a su ejecución, se ha verificado que los componentes del mencionado Sindicato cumplieron su compromiso de adquirir en firme y colocar en el Mercado el número de bonos comprometidos. Las Entidades Aseguradoras y Colocadoras respetaron el plazo de la oferta, las condiciones a reunir por los peticionarios, la formulación, recepción y tramitación de las peticiones de compra, así como el límite máximo de adquisición de va-

lores por peticionario. En general, cumplieron asimismo los compromisos relacionados con la labor de publicidad, difusión y colaboración, así como la obligación de no cargar ningún tipo de gasto a los suscriptores. A este respecto, se ha verificado que el Servicio de Relaciones con los Inversores de REPSOL, S. A., resolvió todas las cuestiones que le plantearon los suscriptores, exigiendo a los agentes financieros la reposición de los fondos cargados indebidamente por la suscripción o canje en los casos en los que excepcionalmente se habrán producido irregularidades en la actuación.

Los intermediarios financieros que no habrán firmado el contrato pero sí participaron en la colocación, suscribieron las «Instrucciones sobre documentación, requisitos y remisión de peticiones a las entidades aseguradoras por otros intermediarios financieros». La relación de los mismos se hizo pública a través de un diario de tirada nacional.

Las Entidades Aseguradoras y Colocadoras abonaron con fecha valor 24 de junio de 1992 al INH las cantidades adeudadas en cumplimiento de lo establecido en el contrato de aseguramiento. La cantidad ingresada fue 77.287.810.000 pesetas, correspondientes a los 7.728.781 bonos que finalmente se colocaron tras ampliarse el límite de la emisión hasta ocho millones de bonos.

Las comisiones satisfechas al Sindicato de Entidades Aseguradoras y Colocadoras en base a lo pactado en el contrato, supusieron un gasto de 2.250.414.775 pesetas, que se desglosa de la siguiente forma:

Por colocación: $7.728.781 \text{ bonos} \times 10.000 \text{ pesetas} \times 0,0275 = 2.125.414.775$.

Por aseguramiento: $2.500.000 \text{ bonos} \times 10.000 \times 0,005 = 125.000.000$.

La conversión por acciones de los bonos se produjo en las fechas previstas y cumpliendo lo establecido en el Folleto Informativo, en el contrato de aseguramiento, y en los acuerdos adoptados por los órganos competentes del INH. La operación se desarrolló en el modo siguiente:

a) Primer canje: Tuvo lugar con fecha 21/09/92, canjeándose 6.226.887 bonos (el 80,56 por ciento de la emisión), por 29.832.095 acciones. El valor del bono era de 10.241 pesetas, de las que 241 correspondían a intereses devengados desde el 24/06/92 al 20/09/92. El precio de conversión fue fijado en 2.139 pesetas por acción en función de las cotizaciones en Bolsa.

b) Segundo canje: Con fecha 25/06/93, se canjearon 572.193 bonos (el 7,41% de la emisión) por 1.806.448 acciones. El valor del bono canjeado era de 10.000 pesetas y el precio de conversión se fijó en 3.171 pesetas en función de las cotizaciones en Bolsa.

c) Tercer canje: El número de bonos canjeados con fecha 25/06/94 fue de 52.913 (el 0,69% de la emisión), por 138.899 acciones. El valor del bono era de 10.000 pesetas y el precio de conversión por acción se fijó en 3.830 pesetas en función de las cotizaciones en Bolsa.

d) Amortización anticipada: El Folleto Informativo preveía una amortización anticipada de los bonos en el caso de que al menos un 70 por ciento de los mismos hubiesen sido canjeados en cualquiera de los períodos de

canje. Para este supuesto se establecía la fórmula para fijar el interés devengado hasta la fecha de la amortización, a percibir por los suscriptores además del precio del bono.

Habiéndose rebasado el mencionado porcentaje, el INH decidió amortizar los bonos no canjeados con fecha de 20 de julio de 1994, antes de la fecha de su amortización definitiva. El número de bonos amortizados fue 876.788 y los intereses vencidos y pagados, excluido el 25% que había de ingresar en Hacienda el INH, supusieron 46.838.015 pesetas. El cálculo de esta cantidad se ajusta a la fórmula pactada.

e) Liquidación de los intereses generados por los bonos: Con fecha 24 de junio de 1993 el INH liquidó intereses por 1.501.894.000 pesetas que correspondían a las obligaciones del primer pago que se estableció en la venta de los bonos no convertidos en acciones. El cálculo y la liquidación de los mismos se efectuaron de acuerdo con lo convenido.

Durante el año 1994 se produjeron dos liquidaciones de intereses por 929.701.000 pesetas y 62.453.609 pesetas y que correspondían a las obligaciones del 2.º pago (24 junio) y al de la amortización anticipada (20 de julio). Ambas son correctas tanto en su cálculo como en su liquidación.

5.4. Análisis del cumplimiento de las obligaciones con la Hacienda Pública

No consta que se cumpliera por parte del INH la obligación de comunicar a la Administración Tributaria la emisión de los bonos, así como la de presentación de las relaciones nominales de compradores, clase y número de valores, precios de compra, fecha y número de identificación fiscal, en el modo establecido en el artículo 109 de la Ley del Mercado de Valores⁽¹⁾.

En cuanto a la liquidación a Hacienda de los intereses retenidos en el ejercicio de 1993 (en el año 1992 no se liquidaron intereses) en concepto de pago a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre Sociedades se ha comprobado que el INH cumplimentó correctamente el ingreso de las retenciones por 375.473.500 pesetas, cantidad que corresponde al 25 por ciento los intereses liquidados por los bonos no canjeados durante el período 24/06/92 a 24/06/93; y que en el año 1994 el INH ingresó a la Hacienda Pública por retenciones de intereses del capital mobiliario 232.425.280 y 15.615.594 pesetas, respectivamente, cantidades que concuerdan con las que el INH estaba obligado a retener.

La operación estaba exenta del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y del Impuesto del Valor Añadido de acuerdo

con lo dispuesto en el artículo 108 de la Ley del Mercado de Valores.

5.5. Contabilización de las operaciones de venta de bonos y canje por acciones

5.5.1. Contabilización de la emisión de bonos

La deuda surgida por la emisión de bonos convertibles en acciones REPSOL, S. A., figura en contabilidad por su valor de reembolso, tal como establece el Plan General Contable (77.287.810.000 pesetas que corresponden a 7.728.781 bonos de 10.000 pesetas). El importe de la emisión recogido en la cuenta «obligaciones y bonos convertibles en acciones Repsol» coincide con lo reflejado en las cuentas anuales del año 92.

5.5.2. Contabilización de las operaciones de canje y amortización de bonos

a) Primer canje: La operación quedó reflejada contablemente de la siguiente forma:

Los bonos canjeados fueron dados de baja en la contabilidad, correctamente, por su valor de reembolso (62.268.870.000 pesetas) de acuerdo con el Plan General Contable; las acciones canjeadas se dieron de baja en contabilidad por el precio de coste histórico contabilizado por el INH de 26.274.104.054 pesetas; y se reconocieron plusvalías en el canje de acciones por valor de 37.534.471.235 pesetas, siendo correcta la imputación a resultados de las plusvalías generadas en el canje de bonos por acciones REPSOL, S. A. Estas operaciones concuerdan con lo recogido en las Cuentas Anuales del ejercicio de 1992.

b) Segundo canje: En contabilidad se reflejó la operación en el modo siguiente: Los bonos canjeados fueron correctamente dados de baja por importe de 5.721.930.000 pesetas, es decir, por su valor de reembolso; las acciones se dieron de baja en contabilidad por su coste histórico de 1.591.788.398 pesetas; y se reconocieron e imputaron a resultados correctamente, por plusvalías surgidas en el canje 4.139.099.653 pesetas. Estas operaciones concuerdan con los registros contables y con las cuentas anuales del ejercicio 93.

c) Tercer canje: El reflejo contable de la operación fue el siguiente:

Los bonos canjeados fueron dados de baja por su valor de reembolso de 529.130.000 pesetas; las acciones canjeadas se dieron de baja por su coste histórico, 122.337.266 pesetas; y se reconocieron e imputaron, correctamente, a resultados las plusvalías surgidas en el canje por 409.645.904 pesetas. Estas operaciones concuerdan con el contenido de las cuentas anuales del ejercicio 94.

Por otra parte, los bonos no canjeados fueron amortizados y dados correctamente de baja en contabilidad por su valor de reembolso de 8.767.880.000 pesetas.

⁽¹⁾ En las alegaciones de los expresidentes del INH y del SEPI se justifica la no remisión a la Hacienda Pública de las relaciones, en la falta de desarrollo reglamentario del artículo 109 de la Ley del Mercado de Valores.

La alegación no puede aceptarse por que la falta de desarrollo reglamentario de una Ley no exime del cumplimiento de las obligaciones que la misma impone, a no ser que la propia Ley remitiese la obligación a un desarrollo normativo posterior, que no es el caso.

5.5.3. Verificación de los intereses devengados

Se ha comprobado que el cálculo y la imputación en la cuenta «Gastos financieros. Intereses. Bonos convertibles», de los intereses devengados en los ejercicios 1992, 1993 y 1994, son correctos y se corresponden con los incluidos en las cuentas anuales, siendo sus importes 2.286.672.389, 1.202.474.458 y 505.653.537 pesetas, respectivamente.

5.5.4. Tratamiento contable de los gastos de emisión de los bonos

De acuerdo con la comunicación remitida por el INH en 23 de junio de 1992 a la CNMV los gastos de emisión fueron de 3.064 millones de pesetas.

La totalidad de los gastos de emisión de bonos fueron registrados en contabilidad conforme a lo establecido en las normas del Plan General de Contabilidad (imputación a resultados en el ejercicio en que se devengaron y valoración por el precio de adquisición). Su importe coincide con el registrado en la cuenta de explotación del ejercicio 1992.

Los gastos de aseguramiento y colocación, que supusieron un 73,45% del total de gastos de emisión y ascendieron a 2.250.414.775 pesetas, figuran como pagados en tal concepto.

6. OFERTA PÚBLICA DE VENTA DE ACCIONES (OPV) DE 1993

La Oferta Pública de Venta de acciones (OPV) realizada por el INH en marzo del año 1993 estuvo caracterizada por su ámbito internacional y su orientación institucional. La primera de estas características daba lugar a que la oferta de valores se realizase en parte fuera del ámbito nacional, habiendo de ajustarse a la correspondiente normativa extranjera; y su carácter institucional exigía que los compradores fueran instituciones y grupos, quedando fuera de la misma los inversores minoristas.

La OPV requirió el acuerdo del Consejo de Administración del INH adoptado el 23 de febrero de 1993 y fue posteriormente autorizada por el Consejo de Ministros de 26 de febrero de 1993.

La Oferta Pública de Venta de acciones de 1993, que suponía la enajenación de 13,3% del capital social de REPSOL, S. A., implicaba la pérdida de la posición mayoritaria del INH (y, por tanto, del Sector público) en la mencionada empresa y, en consecuencia, en sus filiales, así como la pérdida, por REPSOL, S. A., de su condición de Sociedad Estatal. Esta actuación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.3 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, requería la autorización del Consejo de Ministros, que fue concedida (atendiendo asimismo la exigencia del artículo 12 y Disposición Adicional 1.^a de la Ley 45/81, de 28 de diciembre, creadora del INH) por Acuerdo de 26 de febrero de 1993. En este mismo Acuerdo del Consejo de Ministros se hizo constar que la autorización de enajenación se ajustaba a la Ley 34/1992, de 22 de diciembre, de Ordenación del Sector

Petrolero, que derogó en su disposición Adicional 7.^a la exigencia de participación superior al 50% del Sector Público en el capital social de la compañía administradora del Monopolio de Petróleos establecida por la Ley 75/84 de 17 de diciembre, de Reordenación del Sector Petrolero.

6.1. Contenido de la oferta

El Consejo de Administración del INH en su reunión de 23 de febrero de 1993 acordó proceder a la OPV de acciones de REPSOL, de acuerdo con las siguientes características:

Volumen de la oferta: Treinta millones de acciones (que representaban el 10% del capital social de REPSOL, S. A.,) ampliables hasta cuarenta millones.

Distribución de la oferta inicial:

Tramo Español: 3.500.000 acciones.
Tramo Americano (USA): 12.000.000 de acciones.
Tramo Británico: 7.000.000 de acciones.
Tramo Europeo Continental: 6.000.000 de acciones.
Resto del mundo: 1.500.000 acciones.

Plazo de suscripción: Desde el día 11 de marzo de 1993 hasta el momento que acordase el INH, que no podía exceder del 10 de abril de 1993.

Formulación propuestas de compra: Tenían como objetivo conocer la demanda potencial y se formulaban por el suscriptor sin carácter vinculante, por lo que eran revocables. El plazo se iniciaba el 11 de marzo y finalizaba el 30 del mismo mes.

Precio: Lo fijaba el INH de acuerdo con los Coordinadores Globales y los Directores de los sindicatos de los distintos tramos, en base a las cotizaciones de las Bolsas de Madrid y Nueva York, finalizado el período de prospección de la demanda.

Entidades participantes en la operación:

Coordinadoras: se responsabilizaban de asegurar el proceso de colocación y el carácter homogéneo de las condiciones de la oferta en cada uno de sus tramos.

Aseguradoras: se comprometían a colocar entre los peticionarios o adquirir para sí el número de acciones aseguradas.

Colocadoras: desarrollaban las actividades de difusión y promoción de la oferta y tramitaban las propuestas de compra cursadas a través de las Entidades Aseguradoras.

Sindicato de Entidades Aseguradoras: estaba constituido por todas las Entidades que se comprometían a asegurar y colocar los valores y a su cabeza se encontraba el Director del sindicato.

Entidades Seleccionadoras: constituidas por el Director del Sindicato asegurador y los Coordinadores Generales, se responsabilizan de la asignación de tramos, propuesta de compra y fijación de precio.

Entidades Liquidadoras: expedían las pólizas y las hacían llegar a los compradores.

Aseguramiento y colocación de la venta de acciones: Por el Contrato de Aseguramiento y Colocación a suscribir entre el INH y los intermediarios financieros integrantes del Sindicato Asegurador, éstos se comprometían a colocar entre los peticionarios o adquirir para sí las acciones objeto de aseguramiento.

Selección y confirmación de propuestas de compra: Las Entidades seleccionadoras habían de comunicar su resultado a las Entidades Aseguradoras Colocadoras el día 31/03/93 para que éstas a su vez lo trasladaran a los interesados que debían confirmar su propuesta de compra con carácter irrevocable.

Formalización y liquidación de la operación: El INH recibiría de cada Entidad Aseguradora la relación de peticiones definitivas de compra el mismo día de finalización del plazo de la oferta y la remitiría a las Entidades Liquidadoras para que gestionasen su asignación y expidiese y tramitase las pólizas correspondientes.

Volumen final de la oferta: la OPV fue ampliada hasta un máximo de cuarenta millones de acciones, quedando establecida definitivamente la distribución por tramos en el modo siguiente:

Tramo Español: 5.000.000 de acciones.
Tramo Americano: 14.500.000 acciones.
Tramo Británico: 8.450.000 acciones.
Tramo Europeo Cont.: 6.000.000 de acciones.
Resto del Mundo: 1.800.000 acciones.

Total: 35.750.000 acciones

Por los 4.250.000 acciones restantes se constituyó una opción de compra a favor de las Aseguradoras de los Tramos Internacionales que finalmente fue ejercitada.

6.2. Análisis del Tramo Español de la Oferta Pública de Venta de Acciones de 1993

6.2.1. Requisitos previos

La comunicación previa de la OPV se notificó en forma a la Comisión Nacional del Mercado de Valores. Aunque no existe constancia de la aportación y registro previo por la CNMV, de los documentos acreditativos del acuerdo de emisión, de sus características y de los derechos y obligaciones de los tenedores, del análisis del resto de la documentación aportada se deduce que tal aportación y registro tuvieron lugar. La verificación y registro del Folleto Informativo fue cumplimentado por la CNMV en el modo establecido en el R.D. 291/1992.

6.2.2. Acuerdos sociales y otros requisitos

El Consejo de Administración del INH acordó y el Consejo de Ministros autorizó la OPV en el modo legalmente establecido.

Los acuerdos de delegación de facultades, así como los poderes a favor de las personas físicas responsables de gestionar esta OPV fueron adoptados por los órganos competentes.

Los valores emitidos por el INH carecían de restricciones a la libre transmisibilidad y se encontraban admitidos a negociación en las Bolsas de Valores de Madrid, Barcelona, Bilbao, Valencia y Nueva York.

El INH remitió sus cuentas anuales e informes de gestión a las Sociedades Rectoras de las Bolsas donde cotizan las acciones de REPSOL, S. A., y a la CNMV y dio publicidad a la OPV en el modo establecido. Sin embargo, no consta que la Entidad ofertante presentase a la CNMV, información sobre el resultado del procedimiento de adjudicación empleado y la difusión alcanzada en la colocación, según establece el artículo 23, apartado 2 del RD 291/1992.

6.2.3. Folleto Informativo

Los estados económicos financieros del INH y de su grupo consolidado correspondientes a 1991 y 1992 cuyos datos habían de recogerse en el Folleto Informativo, fueron aprobados por su Consejo de Administración y por el Consejo de Ministros, aunque los de 1992 estaban pendientes de aprobación en el momento de la oferta. Asimismo, las cuentas de REPSOL, S. A., de los años 1990, 1991 y 1992 fueron aprobadas por su Junta General, aunque las de 1992 estaban pendientes de aprobar en el momento de la oferta.

En el Folleto se hace constar por parte de los responsables del INH y REPSOL, S. A., que los datos e informaciones contenidas en el Folleto Informativo son verídicos y que no existen omisiones susceptibles de alterar la apreciación pública de la Entidad emisora, de la operación financiera, de sus valores y de su negociación y en él se hace constar asimismo que su registro en la CNMV no implica reconocimiento ni pronunciamiento sobre la solvencia de la Entidad Emisora o la rentabilidad de la emisión, todo ello conforme a lo establecido en el R.D. 291/1992.

El Folleto refleja suficientemente la declaración preceptiva de las Entidades Directoras de la emisión de haberse llevado a cabo las comprobaciones necesarias para contrastar su calidad y suficiencia así como de que en la información contenida en el mismo no se advierten circunstancias que la alteren o contradigan ni omisiones de hechos o datos que pueden resultar relevantes para el inversor.

En cumplimiento de lo establecida en el artículo 22 del R.D. 291/1992, de 27 de marzo, el INH remitió escritos a la CNMV, poniendo de manifiesto los datos que conforme a la legalidad vigente debían de ser registrados, incluyendo los siguientes: la ampliación de la OPV hasta cuarenta millones de acciones, la asignación definitiva de acciones a cada Tramo, el plazo de confirmación de propuesta de compra, el precio de la acción (2.735 pesetas para tramo español) la relación de Entidades Aseguradoras y número de acciones aseguradas y relación de Entidades Liquidadoras.

Respecto a los datos que según el Folleto Informativo quedaban pendientes de su posterior sometimiento al conocimiento general mediante su publicación y difusión en medios que estén al alcance de los suscriptores y demás interesados, no consta su publicación en los boleti-

nes de cotización de la Bolsas de Valores de Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao, aunque sí en un diario de tirada nacional (lo reglamentado era que fueran dos) durante dos días.

6.2.4. Cumplimiento de las obligaciones contractuales

Con fecha 31 de marzo el INH y las Entidades Aseguradoras del Tramo Español, constituidas en Sindicato de Entidades Aseguradoras suscribieron contrato mercantil de aseguramiento y colocación, en el que garantizaban la venta de cuatro millones doscientas cincuenta mil acciones en el mercado nacional. La fijación del precio de la acción y la determinación del plazo y procedimiento de confirmación de las propuestas de compra por el INH, los Coordinadores Globales y los Directores de los Sindicatos, se produjo de acuerdo con lo establecido en el Folleto Informativo.

Se ha verificado el correcto cumplimiento de los plazos de la oferta, de las confirmaciones de compra, de las condiciones respecto a los peticionarios y de la formulación, recepción y tramitación de las mismas y la observancia de los límites de compra por peticionario, así como que las Entidades aseguradoras atendieron sus compromisos sobre colocación, publicidad, difusión, colaboración y demás establecidos en el contrato, y, en general, el de no cargar ningún tipo de gasto a los suscriptores. Sobre este último particular se ha comprobado que el Servicio de Relaciones con los Inversores de Repsol resolvió todas las cuestiones planteadas por los suscriptores, exigiendo a los agentes financieros la reposición de los fondos cargados indebidamente por la adquisición de acciones cuando excepcionalmente se habían realizado cargos indebidos.

Respecto al pago del precio de las acciones se ha verificado que las Entidades Aseguradoras abonaron en la fecha convenida las cantidades correspondientes a las acciones que cada una de ellas tenía aseguradas. La suma de todos los abonos fue de 11.414.522.500 pesetas, (4.250.000 acciones x 2.735 pesetas) que coincide con la cantidad que estaban obligadas a ingresar, deducidas las comisiones de colocación (1,8% de 11.623.750.000 = 209.227.500 pesetas).

La Comisión de Dirección (0,20% sobre el importe total asegurado, es decir, 23.247.500 pesetas), la Comisión de Coordinación (0,15%, es decir, 17.435.625 pesetas), la Comisión de Aseguramiento (0,60%, es decir, 69.742.500 pesetas), y la Comisión de Aseguradores Principales (0,25%, es decir, 29.059.375 pesetas) fueron asimismo abonadas a las correspondientes Entidades bancarias.

6.2.5. Cumplimiento de las obligaciones con la Hacienda Pública

Respecto a las obligaciones con la Hacienda pública, no se ha obtenido constancia de que se cumpliera por parte del INH la obligación de comunicar a la Administración Tributaria la OPV de acciones, así como la pre-

sentación de las relaciones nominales de compradores, clase y número de valores, precios de compra, fecha y número de identificación fiscal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 109 de la Ley del Mercado de Valores.

La operación estaba exenta del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y del Impuesto del Valor Añadido de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 108 de la Ley del Mercado de Valores.

6.3. Análisis del Tramo Internacional de la Oferta Pública de Venta de Acciones de 1993

Los acuerdos del INH y las autorizaciones del Consejo de Ministros de la OPV de acciones de REPSOL, S. A., del año 1993 incluía la venta de valores en los mercados internacionales, distribuidos en americano (EE. UU), británico, de Europa continental y del resto del mundo.

La venta de acciones en los mercados internacionales está sometida a la normativa específica extranjera que regula la publicación de los folletos y su contenido, la fijación de precios, la asignación definitiva de las acciones, el cumplimiento de los plazos y obligaciones resultantes del contrato de aseguramiento, la colocación de los valores, etcétera.

Además, las OPVs en los Tramos Internacionales están sometidas al régimen de verificación previa de la Dirección General de Transacciones Exteriores, al tratarse de colocación de valores mobiliarios españoles en mercados extranjeros, de acuerdo con el artículo 11, apartado 2 del Real Decreto 671/1992, de 2 de julio, sobre inversiones extranjeras en España.

Los datos sometidos a verificación son los siguientes:

a) Sobre la entidad emisora: actividad que desarrolla, capital social, número de títulos en circulación, fechas en las que se inició su cotización en la Bolsa española y Bolsas extranjeras y accionistas que poseen un porcentaje significativo.

b) Sobre la emisión: clase y tipo de emisión u oferta, tipo de valor, precio del valor, número de títulos, Bolsas extranjeras en las que se va a cotizar la oferta, Entidades depositarias de los títulos y Director de la oferta.

En los impresos de solicitud queda constancia de la verificación por la Dirección General de Transacciones Exteriores de los datos citados.

6.3.1. Contenido de los Folletos Informativos

La oferta internacional del Tramo Americano (Estados Unidos) estaba condicionada por la actuación de la Securities and Exchange Commission (SEC) que es la autoridad responsable de aplicar y exigir el cumplimiento de la normativa reguladora de la venta de valores, siendo su labor similar a la que desarrolla en España la Comisión Nacional del Mercado de Valores. Las OPVs de los

Tramos Británico, Europeo, Continental y Resto del Mundo, al corresponder a una colocación meramente institucional, se realizaron mediante un Folleto, de contenido idéntico al presentado al SEC, no oficial ni sometido a aprobación legal.

La legislación americana reguladora de las OPV se contiene en la «U.S. Securities Exchange Act of 1933», que obliga a publicar un Folleto Informativo cuando vayan dirigidas a inversores minoristas o cuando los valores de la sociedad ofertante —como era el caso— cotice en la Bolsa de Valores de Nueva York, sin necesidad de realizar más publicidad.

Los Folletos Informativos dirigidos a los inversores americanos han de cumplir una serie de trámites y requisitos exigidos por el SEC, similares a lo que la legislación española denomina «requisitos previos a la emisión u oferta» que, en síntesis, son los siguientes:

— Diligencia Debida que corresponde al proceso que inician las Entidades Directoras del sindicato americano ante el SEC con objeto de asegurarse sobre la veracidad del contenido del Folleto.

— Registro Confidencial que tiene como finalidad que la SEC se pronuncie sobre la necesidad de entrar o no en el proceso de revisión y difusión del Folleto puesto a su aprobación.

— Registro del Folleto que establece el comienzo del proceso de la oferta pública. El Folleto que se registra en este acto carece de información sobre el precio y niveles de aseguramiento.

— Folleto Definitivo o Completo que se produce en el momento en el que se completan todas las informaciones no incluidas en las actuaciones anteriores.

Los procesos de colocación y venta, similares a los utilizados en las ofertas del Tramo Nacional, siguieron los trámites establecidos que, básicamente, eran:

En paralelo con la Presentación de la Oferta y la labor de marketing, se abre el período de generación de propuestas de compra de los inversores que el sindicato de aseguradores cierra en vísperas del día en que se fija el precio.

Determinado el precio de venta, se produce la compra por parte del sindicato que previamente ha firmado el contrato de colocación para su distribución al día siguiente a los inversores.

La asignación definitiva de valores la realiza el Coordinador Global, mediante negociación con los líderes de cada Tramo Regional y con el INH.

Al día siguiente de la asignación, las Entidades que componen el Sindicato comunican a los inversores el volumen asignado y confirman la venta.

La liquidación de la operación se produce una semana después de la determinación del precio y venta de las acciones mediante la entrega de los títulos vendidos a cambio del pago del precio.

Los Folletos Informativos, tanto los dirigidos a los suscriptores del Tramo Americano como los de los restantes Tramos Internacionales habían de contener la siguiente información:

a) Número de acciones o ADS⁽²⁾ objeto de la oferta, vendedor de los títulos, accionista principal de REPSOL, S. A., Bolsas donde cotizan sus valores, precio fijado por ADS (Tramo Americano) o acción (resto del Tramo Internacional), nombre del Coordinador Global, Director de Tramo, descuento unitario por valor adquirido, derechos de opción de compra de los aseguradores sobre un determinado número de acciones, etcétera.

b) Declaración general de que la siguiente información contenida en el Folleto ha sido contrastada: datos sobre la oferta, su distribución y precio; datos sobre REPSOL, S. A., su capital, acciones, circuito principal, actividad, rentabilidad, patrimonio, cuentas y balances, valor en Bolsa de sus acciones, balances y cuentas de resultados de, al menos, tres años últimos, dividendos repartidos, análisis de la gestión de dirección y de las condiciones financieras y resultados de las operaciones realizadas en los tres últimos ejercicios, etc.; análisis del Grupo; regulación de la industria española del petróleo; información sobre el INH como accionista principal y vendedor, su capital social, dividendos, etc.; descripción de las acciones o ADR ofertadas, tratamiento fiscal en España y en el país extranjero; Entidades aseguradoras y número de ADS o acciones aseguradas.

Se ha comprobado que la OPV de 1993 contaba con la verificación de la Dirección General de Transacciones Extranjeras y que los Folletos Informativos dirigido a los Tramos Americano e Internacional contengan las informaciones necesarias y cumplieran los requisitos exigidos por la Securities and Exchange Commission (SEC).

El Folleto Americano de la OPV de 1993 contenía, en general, las informaciones y requisitos exigidos, reflejando los siguientes datos:

— Precio de la ADS (23,68 \$); descuento unitario por ADS (0,7104 \$); precio por ADS a recibir por el accionista vendedor (22,9696 \$); precio total de la oferta pública (343.360.000 \$); descuento total (10.300.800 \$); importe total de la venta (333.059.200 \$).

— Existencia formal de una opción de compra de hasta 2.357.724 ADS más, a ejercitar en el plazo de 30 días en las mismas condiciones que las aseguradas inicialmente.

— Datos de presentación de cuentas, resultados, informes de gestión y auditorías de REPSOL, S. A., debidamente aprobados por los órganos competentes y correspondientes a los tres últimos ejercicios.

— Datos sobre la información bursátil de las acciones de REPSOL, S. A., desde 1989 hasta 1992, así como análisis de la gestión de REPSOL y de las operaciones financieras y comerciales correspondientes a los ejercicios de 1990, 1991 y 1992.

— Nombre y razón social del Coordinador Global norteamericano, así como del Co-Coordinador español.

(2) Según la legislación americana, un ADS es la unidad en la que un accionista en los EE. UU. posee las acciones de un emisor extranjero que haya convenido establecer un programa de ADR. Un ADS puede corresponder a una o varias acciones de un emisor. Un ADR es el instrumento emitido por el depositario de los ADS, el cual es entregado al Inversor de los EE. UU. y tiene por finalidad acreditar la titularidad de los ADS por parte de dicho Inversor.

El Folleto Internacional (otros países) de la OPV de 1993, referido a los Tramos Británico, Europeo continental y Resto del Mundo, es común y único, siendo su contenido similar al del Folleto destinado a los suscriptores del Tramo Americano. Al respecto se ha verificado:

— La existencia de un Folleto abreviado que fue objeto de difusión en el período de prospección de la demanda.

— La publicación en marzo de 1993 del Folleto completo en el que se reflejaba la oferta de 16.250.000 acciones y el precio fijado de 2.735 pesetas (23,68 \$).

— La designación de las Entidades financieras directoras de los diferentes Tramos.

— La existencia formal de una opción de compra de hasta 2.642.276 acciones más, a ejercer en el plazo de 30 días en las mismas condiciones que las acciones aseguradas inicialmente.

6.3.2. Obligaciones dimanantes de los contratos relacionados con los Tramos internacionales de la OPV

Como consecuencia de la formalización de los Tramos Internacionales de la OPV de 1993 se suscribieron contratos para regular la actuación del INH y de los Coordinadores, Directores, Aseguradores y Colocadores.

Estos contratos, extendidos en forma de carta que una de las partes (vendedor, Coordinadores Globales, Directores de los Tramos, Director del Sindicato de Aseguradores) dirige a la otra para que dé su conformidad, recogen las obligaciones relacionadas con el cumplimiento de la legislación nacional y extranjera, así como el desempeño de las funciones a desarrollar por cada uno de los intervinientes en la venta, aseguramiento y colocación de las acciones. Las comisiones se pactaron mediante la fórmula de venta de los valores al Sindicato Asegurador al 97% de su precio, produciéndose por tanto un descuento de un tres por ciento; y, además, en el caso del Coordinador Global se establece un pago único de 350.000 \$. El menor precio y el pago único también se reflejan en el Folleto Definitivo.

En el Tramo Americano se colocaron 16.857.724 acciones ya que aunque la asignación inicial a este Tramo fue de 14.500.000 acciones, se concedió a los aseguradores de los Tramos Internacionales una opción de compra de hasta 2.357.724 acciones, que fue ejercitada. Las Entidades Aseguradoras Americanas ingresaron con fecha 07/04/93 en la cuenta del INH las sumas de 6.255.556.925 pesetas y 38.431.230.647 pesetas, cantidades que corresponden al contravalor en pesetas de las acciones vendidas deducida la comisión del Coordinador global.

Las Entidades Aseguradoras del resto de los Tramos Internacionales, abonaron asimismo con fecha 07/04/93 al INH las sumas correspondientes al precio de las acciones vendidas, cuyo número total fue de 18.892.276 (16.250.000 de la asignación inicial, más 2.642.276 correspondientes a las opciones de compra), ascendiendo su importe en conjunto a 50.120.263.614 pesetas.

6.4. Análisis de la contabilización de las operaciones de venta de acciones REPSOL del año 1993 y del ingreso del producto obtenido

El número de acciones vendidas fue de 40.000.000, distribuidas de la siguiente manera: Tramo Americano 16.857.724, Tramo Internacional 18.892.276 y Tramo Nacional 4.250.000.

Las acciones vendidas se dieron de baja de la cuenta Inversiones Financieras en Acciones REPSOL, S. A., por el coste (35.230.567.866 pesetas) tal como establecen las normas contables.

Las plusvalías reconocidas por la venta de acciones, por importe de 71.240.670.865 y contabilizadas en la cuenta correspondiente, son correctas y fueron imputadas a resultados del ejercicio (precio de Venta 106.471.238.731 pesetas; Coste acciones Cartera 35.230.567.866 pesetas; Plusvalía generada 71.240.670.865 pesetas).

Estas anotaciones coinciden con los importes incluidos en las cuentas anuales y en la cuenta de Explotación del ejercicio 1993.

Los ingresos por la venta de acciones fueron anotados en las cuentas de forma correcta, por las siguientes cantidades:

11.623.750.000 pesetas, correspondientes a 4.250.000 acciones vendidas en el Tramo Nacional.

43.110.437.500 pesetas correspondientes a 16.250.000 acciones vendidas en el Tramo Internacional y 7.009.826.114 pesetas correspondientes a 2.642.276 acciones correspondientes a la opción de compra ejercitada en dicho Tramo.

333.059.200 dólares (siendo su equivalencia en pesetas 38.471.668.192) correspondientes a 14.500.000 acciones vendidas en el Tramo Americano y 54.135.977,19 dólares (siendo su equivalencia en pesetas 6.255.556.925) correspondientes a 2.357.724 acciones de la opción de compra ejercitada en dicho Tramo.

Asimismo se ha verificado la contabilización de las siguientes comisiones en relación con el Tramo Nacional:

Por comisión de colocación (1,8 sobre el importe efectivo), 209.227.500 pesetas.

Por Comisión de Coordinación (0,15% sobre el importe efectivo), 17.435.625 pesetas.

Por Comisión de Dirección (0,20% sobre el importe asegurado) 23.247.500 pesetas.

Por Comisión de Aseguramiento (0,60% sobre el importe asegurado) 69.742.500 pesetas.

Por Comisión de Aseguramiento de los Aseguradores Principales (0,25% sobre el importe asegurado), 29.059.375 pesetas.

En los Tramos Americano e Internacional los gastos producidos y reflejados en contabilidad derivados de los contratos de aseguramiento y colocación se reducen a 350.000 \$ (40.437.545 pesetas) en concepto de pago único al Coordinador global que se descontaron del importe de la venta de las acciones vendidas en el Tramo Americano, ya que el INH en los referidos Tramos, en lugar de

abonar comisiones de aseguramiento y colocación, vendió a un menor precio (97%) a los sindicatos aseguradores americanos, como queda expuesto.

7. OFERTA PÚBLICA DE VENTA DE ACCIONES DE 1995

En 1995 el INH llevó a cabo una nueva OPV de acciones de REPSOL, S. A., dirigida, fundamentalmente, en el Tramo Nacional a los inversores particulares y en el Tramo Internacional a los institucionales.

La iniciativa para proceder a la OPV partió del Consejo de Administración del INH que en su sesión de 27 de julio de 1994 adoptó el acuerdo, ratificado en la de 22 de febrero de 1995, de delegar en su Comisión Ejecutiva la facultad de solicitar autorización del Consejo de Ministros para la nueva venta de acciones de REPSOL, S. A., y de vender las acciones autorizadas en los Mercados Nacionales e Internacionales.

La Comisión Ejecutiva del referido Organismo acordó vender hasta 40.500.000 acciones de REPSOL, S. A., y solicitar la autorización del Consejo de Ministros, que le fue concedida en su reunión de 3 de marzo de 1995. Esta operación estaba prevista en el Programa de Actuación, Inversiones y Financiación (PAIF) del INH y sus empresas para el ejercicio de 1995.

7.1. Contenido y características de la oferta

La Comisión Ejecutiva del INH en su reunión de 2 de marzo de 1995 acordó la realización de la nueva OPV de acciones de REPSOL, S. A., de acuerdo con las siguientes características:

— Importe: cuarenta millones y medio de acciones, con un valor nominal total de 20.250.000.000 de pesetas, que representan un 13,5% del capital social de REPSOL, S. A.

— Distribución de la oferta: la oferta estaba dirigida a:

Mercado Nacional:

- Minorista: 20.000.000 de acciones.
- Institucional: 3.000.000 de acciones.

Mercados Internacionales Institucionales:

- Británico: 5.000.000 de acciones.
- Americano (Estados Unidos): 8.500.000 acciones.
- Europeo Continental: 3.000.000 de acciones.
- Resto del mundo: 1.000.000 de acciones.

— Suscriptores:

a) Mercado Nacional.

Tramo Minorista General: personas físicas y jurídicas residentes en España o en cualquier país comunitario.

Tramo Minorista Especial: empleados, jubilados, fondos de pensiones de las empresas del Grupo REPSOL, S. A., y

personas físicas y jurídicas vinculadas por medio de contrato de aprovisionamiento y distribución a las empresas del Grupo REPSOL, S. A., o personas físicas y jurídicas accionistas de estas últimas.

Tramo Institucional: inversores institucionales residentes en España (Entidades de Seguro, Fondos de Pensiones, Fondos y Sociedades de Inversiones, Sociedades y Agencia de Valores, etcétera).

b) Mercados Internacionales: inversores institucionales y españoles residentes en los países donde se realiza la oferta.

— Formulación de propuesta de compra:

Minorista: desde el 21 de marzo al 1 de abril.

Institucional: desde el 23 de marzo al 10 de abril.

Las propuestas de compra no tenían carácter vinculante y con ellas pretendía conocer la demanda.

— Limitaciones a las propuestas de compra:

Minorista: inversión mínima 50.000 pesetas; máxima 10.000.000 de pesetas.

Institucional: inversión mínima 10.000.000 de pesetas.

— Fijación del precio: Minorista General. Se fija el día 10 de abril y corresponde al precio medio ponderado de la sesión bursátil siguiente a la fecha de cierre del período de oferta pública (denominado Precio de Referencia) menos un 5 por ciento.

Minorista especial (excepto empleados del Grupo REPSOL, S. A.). Precio de Referencia menos el 10 por ciento.

Empleados del Grupo REPSOL, S. A. Precio de Referencia menos el 12 por ciento.

Institucional. Fijado por los Coordinadores Generales conjuntamente con los Directores de los sindicatos, el día 10 de abril, teniendo en cuenta las cotizaciones en las Bolsas de Madrid y Nueva York.

— Período de la oferta pública:

Minorista. Desde el día 3 al 7 de abril. En él se confirman las propuestas de compra o se formulan nuevas solicitudes de compra.

Institucional. El día 11 de abril

— Prorrato: Se establece un sistema de prorrato de adjudicación de acciones en el Tramo Minorista cuando la demanda exceda a la oferta.

— Redistribución de Tramos: La asignación de acciones a los distintos Tramos podrá ser reconsiderada en razón a la demanda.

Con las mismas funciones que en la OPV de 1993, participaron Entidades Coordinadoras Globales, Directoras, Aseguradoras, Colocadoras, Liquidadoras, así como el Sindicato de Aseguradores.

Volumen final de la oferta: La OPV fue ampliada hasta cincuenta y siete millones de acciones, quedando establecida definitivamente la distribución de tramos del siguiente modo:

Mercado Nacional:

Tramo Minorista General: 28.402.311 acciones.

Tramo Minorista Especial: 3.597.689 acciones.

Tramo Institucional: 4.000.000 de acciones.

Mercado Internacional:

Americano: 8.014.286 acciones.

Británico: 4.714.286 acciones.

Continental Europeo: 2.828.571 acciones.

Resto del Mundo: 942.857 acciones.

Asimismo los aseguradores de los Tramos Extranjeros ejercitaron una opción de compra de hasta 4.500.000 acciones, elevando a 21.000.000 de acciones la asignación a los mismos.

7.2. Análisis del Tramo Nacional de la OPV de 1995

7.2.1. Requisitos previos

La comunicación de la OPV a la CNMV se realizó con fecha de 3 de marzo de 1995 mediante escrito firmado por persona autorizada y que contiene los datos exigidos.

También se produjo la aportación y registro de los documentos que con carácter previo han de presentarse ante la CNMV, así como la verificación del Folleto Informativo y su inscripción en los Registros Oficiales.

7.2.2. Acuerdos sociales y otros requisitos relacionados con la OPV

La OPV fue acordada por el INH y autorizada por el Consejo de Ministros en el modo legalmente establecido.

Los acuerdos de delegación de facultades, así como los poderes a favor de personas físicas responsables de gestionar esta OPV son suficientes y fueron adoptados por los órganos competentes.

No se ha podido constatar la remisión por el INH a la CNMV de la información sobre el resultado del procedimiento de adjudicación empleado y la difusión alcanzada en su colocación, aunque existe un escrito de la Sociedad Rectora de la Bolsa de Valores de Madrid remitiendo a REPSOL, S. A., cuadros sobre el resultado y colocación de operaciones de valores inscritos, confeccionados en base a la información contenida en los soportes magnéticos enviados por las Entidades depositarias de los valores ofertados.

En la Entidad fiscalizada no se ha dejado constancia documental de que ésta remitiese sus cuentas anuales e informes de gestión y de auditoría a las Sociedades Rectoras de las Bolsas donde los valores fueron admitidos a

cotización, ni a la CNMV, en cumplimiento de la disposición adicional tercera del R.D. 291/1992.

7.2.3. Folleto Informativo

En relación con el contenido del Folleto Informativo se ha verificado que:

— Los estados económico-financieros del INH correspondientes a los ejercicios de 1992, 1993 y 1994 fueron aprobados por su Consejo de Administración y por el Consejo de Ministros, aunque en el momento de la emisión estaban pendientes de aprobación las cuentas de 1994. Asimismo las cuentas de REPSOL, S. A., de los años 1992, 1993 y 1994 fueron aprobadas por su Consejo de Administración y su Junta General de Accionistas y auditadas por empresa especializada independiente, aunque las cuentas de REPSOL, S. A., de 1994 estaban pendientes de aprobación en el momento de la emisión.

— Los responsables del INH y de REPSOL, S. A., hicieron constar en el Folleto Informativo que los datos e informaciones contenidos en el mismo eran verídicos y no existían omisiones susceptibles de alterar la apreciación pública de la entidad emisora, de la operación financiera, de sus valores y de su negociación.

— El Folleto Informativo contiene los certificados de conformidad patrimonial y económico-financiera expedido por los auditores, correspondiente a los ejercicios de 1993 y 1994, con indicación de la razón social de la empresa auditora.

— El Folleto Informativo contiene la declaración preceptiva de las Entidades Directoras de la OPV expresiva de haber llevado a cabo las comprobaciones necesarias para contrastar su calidad y suficiencia, así como de que en la información contenida en el mismo no se advierten circunstancias que alteren o contradigan la información del Folleto ni omisión de hechos o datos que pudieran resultar relevantes para el inversor. Cumpliendo lo establecido en el R.D. 291/1992, se hizo constar expresamente en el Folleto que su registro en la CNMV no implica reconocimiento ni pronunciamiento sobre la solvencia de la Entidad Emisora o la rentabilidad de la emisión.

— Se produjeron modificaciones e informaciones complementarias al Folleto Informativo, notificadas por el INH a la CNMV en cumplimiento de lo establecido en el R.D. 291/1992, relativas fundamentalmente a: firma de los protocolos de aseguramiento y colocación; número de acciones aseguradas por cada una de las Entidades Aseguradoras; autorización por el Consejo de Ministros de la ampliación del Tramo Minorista de la oferta hasta un 4%, equivalente a 12.000.000 de acciones, con lo que el volumen total autorizado para enajenar se elevó al 19% del capital social; fijación del precio de venta de la acción en 3.448 pesetas para el Tramo Minorista General y 3.620 pesetas en el Tramo Institucional, etcétera. Esta información adicional se hizo también pública, como es preceptivo.

— El prorrateo establecido en el Folleto Informativo para el caso de exceso de demanda se realizó con fecha 10 de abril según informó el INH a la CNMV, pero no se hizo con intervención de Notario tal como indicaba el fo-

lletto. En todo caso, sobre esta actuación no consta que se produjese reclamación o protesta ante REPSOL, S. A., y o INH.

7.2.4. Cumplimiento de las obligaciones contractuales

a) Oferta Minorista General.

Con fecha 2 de abril, el INH como vendedor y las Entidades aseguradoras y colocadoras participantes suscribieron contrato mercantil por el que éstas se comprometían a asegurar y colocar en el mercado nacional las acciones de este Tramo correspondientes a la OPV de 1995.

En cuanto a la formalización del contrato se ha verificado que las personas que lo suscribieron tenían poder suficiente para contratar y obligarse a través del mismo, así como la adecuación de la autorización que cada una de las Entidades Aseguradoras había otorgado al Banco Agente para que los representantes de éste celebrasen en su nombre los contratos de aseguramiento en los distintos Tramos de la oferta.

Respecto a la ejecución del contrato se ha comprobado que las Entidades procedieron al aseguramiento y colocación del número de acciones que figuraban en el contrato. La ampliación de la oferta produjo un incremento de 8.402.311 acciones en el Tramo Minorista general lo que, junto a la asignación inicial de 20.000.000 de acciones, supone un total coincidente con el número de acciones efectivamente vendidas (28.402.311).

Asimismo se ha verificado, de conformidad, el cumplimiento de los plazos de la oferta, la propuesta y confirmación de compra, las condiciones respecto a los peticionarios, la formulación, recepción y tramitación de las solicitudes y la observancia de los límites de compra de acciones por peticionario, así como que las Entidades Aseguradoras cumplieron sus compromisos de colocación, publicidad, difusión y colaboración y, en general, el de no cargar ningún tipo de gasto a los suscriptores. Sobre este último particular se ha comprobado que el Servicio de Relaciones con los Inversores de Repsol resolvió todas las cuestiones que excepcionalmente le plantearon los suscriptores, exigiendo a los agentes financieros la reposición de los fondos cargados indebidamente por la adquisición de acciones.

En cuanto a las obligaciones económicas, tanto los cobros como los pagos se realizaron de acuerdo con lo establecido en el Folleto Informativo.

El ingreso correspondiente a la venta de la totalidad de las acciones del Tramo Minorista General (97.931.168.328 pesetas) se produjo con arreglo a lo pactado en el contrato. De esta cantidad se dedujeron las comisiones de dirección, aseguramiento y colocación, que el Banco receptor del ingreso distribuyó posteriormente entre las Entidades directoras, aseguradoras y colocadoras. Las comisiones pagadas fueron las siguientes:

— La Comisión de Dirección (0,5% sobre el valor de aseguramiento —3.620 pesetas/acción— de los títulos), 514.081.829 pesetas, que se ajustó a lo pactado.

— La Comisión de Aseguramiento, cuya cuantía era igual a la de dirección, que fue abonada según contrato.

— La Comisión de Colocación, que supuso un total de 2.421.210.370 pesetas y se estableció en función de la fecha en que se habían formulado los mandatos y/o solicitudes de compra, circunstancia que ha sido verificada de conformidad.

— Las comisiones del Banco Agente supusieron 28.000.000 de pesetas y englobaba los servicios correspondientes al Tramo minorista general y al institucional. No ha podido verificarse el documento en que se estableció la cuantía de esta comisión, aunque sí los que acreditan su pago de conformidad por ambas partes.

b) Oferta Minorista Especial.

En este tramo, destinado a los empleados, jubilados y fondos de pensiones del Grupo REPSOL, S. A., personas físicas y jurídicas vinculadas por medio de contrato de aprovisionamiento y distribución a las Empresas del Grupo REPSOL, S. A., así como a personas físicas y jurídicas accionistas de estas últimas, no existió contrato de aseguramiento, dirigiéndose los interesados directamente a REPSOL, S. A., mediante la formulación de los impresos de mandato de compra que posteriormente eran entregados al Banco Agente para que gestionara la operación.

El resultado de la oferta se materializó en la venta de 1.260.645 acciones a empleados, por 4.026.500.130 pesetas, y 2.337.044 acciones a jubilados, por 7.635.122.748 pesetas.

Una vez adjudicadas las acciones, REPSOL, S. A., envió la información al Banco Agente para que procediera a la liquidación y tramitación de la asignación de los títulos.

c) Oferta Institucional.

Con fecha 2 de abril, el INH como vendedor, la Entidad Directora, el Banco Agente, las Entidades Co-Directorías y las Entidades Aseguradoras suscribieron contrato mercantil por el que éstas se comprometían a asegurar y colocar en el mercado institucional español tres millones de acciones de la OPV de 1995.

En cuanto a la formalización del contrato, se ha verificado que las personas que lo suscriben tenían poder suficiente para pactar y obligarse a través del mismo, así como la correcta autorización que cada una de las Entidades Aseguradoras otorgó al Banco Agente para que los representantes de éste celebrasen a nombre de cada Entidad Aseguradora un contrato de aseguramiento en los distintos Tramos que contiene la oferta.

Respecto a la ejecución del contrato se ha comprobado el aseguramiento y colocación por cada una de las Entidades del número de acciones que figuraba en el contrato. La ampliación y redistribución de la oferta prevista en el contrato asignó a este tramo un total de cuatro millones de acciones, coincidente con el número de acciones vendidas.

Se cumplieron asimismo los plazos de la oferta, propuesta y confirmación de compra y de las condiciones respecto a los peticionarios, formulación, recepción y tramitación de las solicitudes y compra máxima por peticionario. Y las Entidades Aseguradoras atendieron sus com-

promisos de colocación, publicidad, difusión y colaboración, así como el de no cargar ningún tipo de gasto a los suscriptores. Sobre este último particular se ha comprobado que el Servicio de Relaciones con los Inversores de REPSOL, S. A., resolvió todas las cuestiones que excepcionalmente le plantearon los suscriptores, exigiendo a los agentes financieros que no habían cumplido esta obligación la reposición de los fondos cargados indebidamente por la adquisición de acciones.

Respecto a los cobros y pagos se procedió de forma similar al Tramo Minorista General, es decir, el Banco Agente se responsabilizó de ellos, encargándose de liquidar a los acreedores y deudores. Las comisiones, que se abonaron en el modo y cuantía previstos en la contratación, fueron las siguientes:

- Comisión de dirección (0,6% sobre el importe total asegurado) por 88.000.000 millones de pesetas.⁽³⁾
- Comisión de Aseguramiento (0,6% del importe asegurado), por 88.000.000 de pesetas.⁽³⁾
- Comisión de Colocación (1,8% sobre el importe resultante de multiplicar el Precio de Colocación Institucional por el número de acciones finalmente adjudicadas a través de las Entidades), por 260.000.000 de pesetas.⁽⁴⁾

Respecto a las comisiones del Banco Agente que ascendieron a 28.000.000 de pesetas y que incluyen las del Tramo minorista general, no se ha aportado por el INH la «carta aparte» en que había de quedar establecida su cuantía, pero sí los documentos que acreditan su liquidación de conformidad por ambas partes.

El pago del producto de la venta de los cuatro millones de acciones al Precio de Aseguramiento (3.620 pesetas por acción), que supuso 14.480 millones de pesetas, fue realizado por Banco Agente al INH, de acuerdo con lo pactado en el contrato, después de deducir las comisiones anteriormente expresadas.

7.2.5. Cumplimiento de las obligaciones con la Hacienda Pública

Del resultado de la comprobación del cumplimiento de las responsabilidades con la Hacienda pública en relación con la OPV únicamente cabe señalar que no existe constancia de que se cumpliera por parte del INH la obligación de comunicar a la Administración Tributaria la OPV de acciones, así como la de presentación de las relaciones nominales de compradores, clase y número de valores, precios de compra, fecha y número de identificación fiscal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 109 de la Ley del Mercado de Valores.

La operación estaba exenta del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y del Impuesto del Valor Añadido de acuerdo con la dispuesto en el artículo 108 de la Ley del Mercado de Valores.

⁽³⁾ El importe de la comisión por cada uno de los títulos resultó ser de 21,72 pesetas, cifra que, por acuerdo entre las partes, se redondeó a 22 pesetas.

⁽⁴⁾ El importe de la comisión por cada uno de los títulos resultó ser de 65,16 pesetas, cifra que, por acuerdo entre las partes, se redondeó a 65 pesetas.

7.3. Tramo Internacional de la OPV de 1995

Los acuerdos del INH y las autorizaciones del Consejo de Ministros de las OPV de acciones de REPSOL, S. A., del año 1995 incluían la venta de valores en los mercados internacionales, distribuidos en americano (EE. UU), británico, de Europa continental y del resto del mundo.

El marco legal y procedimiento aplicable a este Tramo Internacional de la OPV de 1995 es el mismo que el expuesto al analizar el Tramo de la misma índole incluido en la OPV de 1993, habiéndose ajustado a la legalidad vigente su aplicación por el INH.

7.3.1. Folleto Informativo

Los Folletos Informativos correspondientes a la OPV de acciones realizada en el año de 1995 se han elaborado y sometido a los mismos requisitos y formalidades que los de la OPV de 1993, con la siguiente concreción:

a) Folleto Americano.

Número de acciones de la oferta americana: ocho millones y medio de ADSs; precio del ADS: 28,83 \$; descuento unitario por ADS: 0,865 \$; precio por ADS a recibir por el accionista vendedor: 27,965 \$; precio total de la oferta en el Tramo Americano: 245.055.000 \$; descuento total sobre la oferta: 7.352.500 \$; importe total de la venta internacional: 237.702.500 \$.

La oferta incluye una opción de compra de hasta otros cuatro millones y medio de ADSs, a ejercitar en el plazo de 30 días en las mismas condiciones que las que son objeto de aseguramiento.

El Folleto contiene toda la información económica, financiera, y bursátil actualizada, además de los informes de auditoría correspondientes a los últimos años.

b) Folleto Internacional (otros países).

Número inicial de acciones ofertadas: nueve millones; precio unitario: 3.620 pesetas. Recoge la existencia de una opción de compra en favor de los aseguradores sobre 2.418.750 acciones. Y contiene la información de carácter económico, financiero, contable, comercial y bursátil, actualizada.

Todas las informaciones relacionadas con la OPV se ajustaron a lo previsto en el Folleto y pactado en los contratos y fueron objeto de comunicación a la CNMV, que las verificó y registró conforme a la legislación específica española.

7.3.2. Cumplimiento de las obligaciones contractuales

En relación con el Tramo Internacional de la OPV de 1995 se han analizado los dos contratos suscritos con fecha 2 de abril de dicho año, el primero de ellos entre los Directores de los Tramos Internacionales, INH y REPSOL, S. A., y el segundo entre el Director del Tramo Americano, INH y REPSOL, S. A.

Todo lo indicado respecto a la contratación de 1993 en relación con la forma de la contratación, poderes de los contratantes, comisiones, pago único de una cantidad al Coordinador global (350.000 dólares), así como las asignaciones definitivas, ventas y su verificación, es aplicable a estos contratos, habiéndose comprobado de conformidad.

En cuanto a las obligaciones económicas, se ha verificado el pago por las Entidades Aseguradoras Americanas de la cantidad de 322.142.380 \$, que corresponden al número de acciones vendidas deducida la comisión del Coordinador Global (350.000 \$). Las Entidades Aseguradoras del resto de los Tramos Internacionales, abonaron en la misma fecha en la cuenta del INH, la cantidad de 34.274.160.000 pesetas, que corresponde a la totalidad de acciones vendidas. Estas cantidades son correctas y se ajustan a lo previamente convenido.

7.4. Contabilización de las operaciones de la OPV

Se ha comprobado que las anotaciones en contabilidad de las operaciones relacionadas con la OPV son acordes con lo reflejado en el Folleto Informativo y con lo establecido en los contratos de aseguramiento y colocación.

Con arreglo a estas anotaciones, el resultado final de la OPV fue el siguiente:

a) El número de acciones vendidas fue de cincuenta y siete millones, distribuidos de la siguiente forma:

Tramo minorista general: 28.402.311.
Tramo minorista empleados: 1.260.645.
Tramo minorista jubilados: 2.337.044.
Tramo Institucional Español: 4.000.000.
Tramo Institucional Americano: 11.532.000.
Tramo Institucional Extranjero: 9.468.000.
Total: 57.000.000.

b) El precio por acción en sus distintos tramos fue el siguiente:

P. REFER:

Tramo minorista general: 3.448 (3.630-5% descuento).
Tramo minorista empleados: 3.194 (3.630-12% descuento).
Tramo minorista jubilados: 3.267 (3.630-10% descuento).
Tramo Institucional Español: 3.620.
Tramo Institucional Americano: 3.620.
Tramo Institucional Extranjero: 3.620.

c) El precio de venta ascendió en total a 200.092.791.206 pesetas.

Las acciones vendidas se dieron de baja en contabilidad por su coste (50.203.559.210 pesetas), tal como establecen las normas contables, y su cálculo es correcto.

El importe contabilizado como plusvalía por la venta de las acciones (149.889.231.996 pesetas) es correcto y fue imputado, en el ejercicio, a resultados.

Estos importes coinciden con los incluidos en las Cuentas Anuales.

Los ingresos producidos por la venta de las acciones fueron anotados en las correspondientes cuentas contables de forma correcta.

Tramo minorista general: $28.402.311 \text{ acc} \times 3.448 \text{ pts.} = 97.931.168.328$.

Tramo minorista empleados: $1.260.645 \text{ acc} \times 3.194 \text{ pts.} = 4.026.500.130$.

Tramo minorista jubilados: $2.337.044 \text{ acc} \times 3.267 = 7.635.122.748$.

Tramo Institucional Español: $4.000.000 \text{ acc} \times 3.620 = 14.480.000.000$.

Tramo Institucional Internacional: $9.468.000 \text{ acc} \times 3.620 = 34.274.160.000$.

Tramo Institucional Americano: $11.532.000 \text{ acc} \times 3.620 = 41.745.840.000$.

Importe bruto venta = 200.092.791.206.

Los gastos por comisiones que ascienden a 6.396.736.225 pesetas se ajustan a lo previsto en el Folleto y en los contratos de aseguramiento y colocación y están correctamente recogidos en la cuenta «gastos por comisiones», en la que también se incluyen las tasas de la CNMV, gastos bancarios y otros gastos de la operación hasta un total de 6.491.151.174 pesetas.

Las comisiones de los Tramos americano e internacional, a pesar de que en los respectivos contratos de aseguramiento y colocación se instrumentaron como un menor importe de la venta (97% del valor fijado para la venta de la acción), se reflejaron en la cuenta de gastos por comisiones mencionada, dándole tratamiento de gastos; e incluyendo, además, entre éstos, 8.250.000 pesetas correspondientes al prorrateo de la comisión del Banco Agente, comisión que se establece en los contratos de aseguramiento minorista e institucional del Tramo Nacional.

Este criterio de contabilización, que no influye en el resultado económico de la operación es diferente al utilizado en la OPV de 1993. Dada la naturaleza jurídica de la operación no se considera correcto el cambio de criterio.

8. OTRAS OPERACIONES DE PRIVATIZACIÓN DEL CAPITAL DE REPSOL, S. A.

En el período objeto de la presente fiscalización (1992-1995) se produjeron, además de las ya indicadas, otras dos operaciones de venta de acciones de REPSOL, S. A. En la primera, realizada en el año 1992, PMI Holding, empresa participada mayoritariamente por Petróleos Mexicanos (PEMEX), compró 6.371.330 acciones, que correspondían al 2,12% del capital de REPSOL, S. A. La segunda fue una operación de salida a Bolsa de 1.320.000 acciones de REPSOL, S. A., representativas del 0,40% del capital de la misma, en diciembre de 1994.

8.1. Operación de venta del 2,12 por ciento del capital social de REPSOL, S. A.

En el Acuerdo de Cooperación Estratégica que celebraron Petróleos Mexicanos (PEMEX), el INH y REP-

SOL, S. A., en la ciudad de México el día 11 de enero de 1990, se estableció que el INH se comprometía a vender a la filial de PEMEX, PMI Holding BV, una participación de un 5% del capital de REPSOL, S. A., recibiendo a cambio esta Sociedad la participación que PMI Holding BV tenía en la empresa Petronor, S. A. Este compromiso se plasmó en el contrato celebrado en México el día 1 de febrero de 1990 y en la escritura de transmisión de acciones otorgada el 8 de marzo de 1990 Madrid, que establecían la siguiente permuta:

— PMI Holding BV cedió a REPSOL, S. A., 13.407.329 acciones, 80.143 obligaciones convertibles de la emisión de 1982 y 240.429 obligaciones convertibles de la emisión de 1984, todas ellas de Petronor, S. A.

— El INH transfirió 8.628.670 acciones de REPSOL, S. A., representativas del 2,88 por ciento de su capital, a PMI Holding BV; y se estableció que el INH concedía a los mexicanos una opción de compra sobre el 2,12% de las acciones de REPSOL, S. A. Para que, junto con las adquiridas, pudiese llegar a poseer el 5 por ciento del capital de esta última Entidad. La venta de acciones producida como consecuencia de esta opción es la que ha sido objeto de análisis por haberse producido dentro del período establecido como ámbito temporal de la fiscalización.

En ejercicio de la opción (aunque unos días después de vencer el plazo inicialmente establecido) se firmó el 20 de marzo de 1992, con intervención de Corredor de Comercio, un contrato de venta de 6.371.330 acciones de REPSOL, S. A., a PMI Holding BV, constituyéndose en garantía del pago del precio aplazado, prenda sobre las acciones adquiridas.

Los representantes de las sociedades firmantes del contrato tenían poderes o estaban suficientemente facultados para ello. La participación vendida por el INH no excede, junto con la que PMI adquirió en 1990, del 5% del capital de REPSOL, S. A. El precio de venta por acción se fijó, según lo pactado, en razón al promedio de los precios de las acciones en el Mercado Bursátil durante los tres meses anteriores al día en que se ejerció la opción de compra y resultó ser de 2.728,95082 pesetas por acción.

Se ha analizado y resultado de conformidad el cumplimiento de los requisitos administrativos exigibles para la operación, que básicamente fueron:

— Autorización del Consejo de Ministros de 19 de enero de 1990 para que PMI Holding pudiera ejercer una opción de compra hasta alcanzar el 5% del capital de REPSOL, S. A.

— Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de febrero de 1990 por el que se concedió la autorización para ejecutar la operación exigida por el Reglamento de Inversiones Extranjeras.

— Autorización de 20 de marzo de 1992 expedida por la Comisión de Contratación del Sistema de Intervención Bursátil.

Respecto a la ejecución, se ha verificado que el volumen total de la venta, 17.387.046.229 pesetas, se liquidó conforme a lo pactado. Por transferencia bancaria a la

cuenta corriente del INH, PMI abonó con fecha 20 de marzo de 1992, 3.477.409.246 pesetas. El pago del resto de la deuda, 13.909.636.984 pesetas, equivalentes a 133.211.103 \$, se aplazó y se abonó en el modo siguiente: el primer plazo, con vencimiento el 20 de marzo de 1993 por 35.372.089 \$, se liquidó conforme a lo establecido; el segundo plazo, con vencimiento el 20 de marzo de 1994 por, 38.265.572 \$, se liquidó de acuerdo con lo pactado; y el tercer plazo, por 83.695.494 \$, se liquidó el 20 de marzo de 1995 a Morgan Guaranty Trust Company of New York (Oficina de Londres), en virtud del contrato de cesión de deuda suscrito por INH, PMI Holding y MORGAN con fecha 14 de noviembre de 1994.

Con arreglo a las anotaciones contables, las acciones vendidas fueron 6.371.330, cifra que se ajusta a lo establecido en el contrato de venta.

Las acciones vendidas fueron dadas de baja en contabilidad por su coste con arreglo a lo establecido en las normas contables, siendo su cálculo (5.611.639.349 pesetas) correcto. El importe contabilizado como plusvalías por la venta de acciones (11.775.406.880 pesetas) es asimismo correcto y fue imputado a resultados en el ejercicio.

El importe aplazado de la venta de acciones, contabilizado en la cuenta «Otras inversiones préstamos largo plazo divisas PEMEX», fue correctamente reflejado por su valor de reembolso. La parte pendiente de amortizar inferior al año, se traspasó a la cuenta «Inversiones Financieras Corto Plazo Préstamo PEMEX».

8.2. Venta de acciones en Bolsa de Valores en diciembre de 1994

El Instituto Nacional de Hidrocarburos en la reunión de su Consejo de Administración de 26 de octubre de 1994 acordó enajenar hasta tres millones de acciones de REPSOL, S. A., representativas del 1 por ciento de su capital y solicitar la autorización pertinente del Gobierno que le fue concedida por el Consejo de Ministros de 25 de noviembre de 1994. La autorización podía ejercerse en el plazo de un año, en las condiciones que resultaran más favorables a los intereses del INH y de conformidad con las disposiciones aplicables a la materia.

La orden de venta en Bolsa la realizó el INH el 29 de noviembre, con el contenido siguiente: vender un millón de acciones, obtener un precio cercano a la media ponderada de las sesiones en que tuviera lugar la venta, realizar la misma en días sucesivos y en fracciones que no pudieran alterar su precio normal y cifrar la tarifa de corretaje (incluida la de la CNMV), en el 1 por mil. Con fecha 27 de diciembre se produjo una nueva orden que amplió el volumen de ventas en 1.320.000 acciones.

La operación se realizó en el mes de diciembre de 1994, obteniéndose un precio medio de 3.650 pesetas por la acción. Conforme las instrucciones del vendedor, salieron a Bolsa en fracciones que oscilaron desde 26.000 a 295.300 acciones diarias.

El producto total de la venta, neta de comisiones, fue de 4.812.723.210 pesetas, cantidad que fue ingresada en c/c del INH a lo largo del mes de diciembre, habiéndose contrastado los extractos bancarios y su anotación contable.

Las acciones vendidas fueron dadas de baja en contabilidad por su coste (1.162.608.740 pesetas) de acuerdo con las normas contables, siendo su cálculo correcto. El importe contabilizado como plusvalía por la venta de acciones (3.655.046.675 pesetas) es asimismo correcto y fue imputado a resultados en el ejercicio. Y el importe de los gastos por comisiones y corretajes (4.932.205 pesetas), fue pagado y anotado debidamente en cuentas.

Todas estas operaciones coinciden con lo reflejado en las cuentas anuales del ejercicio de 1994.

9. CONCLUSIONES

Primera. La normativa específica aplicable a la emisión y venta de bonos y acciones de REPSOL, S. A., y en especial la del Mercado de Valores ha sido respetada en las operaciones analizadas. El INH ha cumplimentado conforme a la legalidad vigente los requisitos previos a la emisión u OPVs, asignación por tramos, fijación del precio de los valores, adjudicación y liquidación, ajustándose a lo establecido en los Folletos Informativos. Las omisiones detectadas en este ámbito son, básicamente, de carácter formal no teniendo incidencia sustantiva en la legalidad de las actuaciones.

Segunda. El INH ha cumplimentado, correctamente, los demás requisitos previstos en el ordenamiento legal y, en especial, los contemplados en la legislación presupuestaria, los establecidos en la normativa sobre inversiones extranjeras, así como los exigidos por la ordenación del sector petrolero.

Tercera. El INH ha liquidado, correctamente, las obligaciones fiscales derivadas de las enajenaciones de valores, aunque no trasladó a la Hacienda Pública la información exigida por la normativa vigente respecto de la emisión de bonos y OPVs.

Cuarta. En todas las operaciones se adoptaron los acuerdos estatutarios preceptivos; y se suscribieron los pertinentes contratos de aseguramiento y colocación, cuya formalización y ejecución se desarrolló conforme a lo convenido.

Quinta. Las anotaciones contables en los estados financieros del INH se realizaron, en términos generales, con arreglo a lo establecido en el Plan General de Contabilidad y recogen fielmente las operaciones económicas producidas, ajustándose a lo previsto en los Folletos Informativos y en los contratos de aseguramiento y colocación.

Madrid, 28 de mayo de 1997.

10. ANEXOS

ANEXOS

Anexo I

EVOLUCION DE LA PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO EN EL CAPITAL SOCIAL DE REPSOL, S.A.

Participación I.N.H.	Fecha	
100%	NOV.1986	Creación de REPSOL como empresa que agrupa las participaciones del INH en el sector hidrocarburos, salvo ENAGAS.
69,5%	MAY.1989	Colocación de acciones en las Bolsas españolas y en los mercados internacionales.
66,6%	ENE.1990	Intercambio de participaciones con Petróleos Mexicanos (PEMEX) (derivado del acuerdo de Cooperación Estratégica). PEMEX recibe el 2,88% de REPSOL, a cambio de su participación en Petronor.
64,4%	MAR.1992	PMI Holding, filial de PEMEX ejecuta una opción de compra (derivada del acuerdo de Cooperación Estratégica) sobre el 2,12% de REPSOL (para llegar a una participación del 5%).
54,5%	SEP.1992/OCT.1994	Emisión de hasta 8.000.000 de bonos canjeables por acciones.
41,09	MAR. 1993	OPV de hasta 40.000.000 de acciones dirigida a inversores institucionales en mercados nacionales e internacionales.
40,69	DIC. 1994	Venta en Bolsa de 1.320.000 acciones
21,00	ABR. 1995	OPV de hasta 57.000.000 de acciones dirigida a inversores institucionales y minoristas en mercados nacionales e internacionales.

Anexo II-a)

EMISION BONOS CANJEABLES POR ACCIONES - 1992

Volumen máximo autorizado	80.000.000.000 pesetas
Importe colocado	77.287.810.000 pesetas
Petición media por suscriptor	912.467 pesetas
Núm. de suscriptores	84.702
Valor de la acción a efectos de canje:	
Primer canje	2.139 pesetas
Segundo canje	3.171 pesetas
Tercer canje	3.830 pesetas
Relación canje:	
Primer canje	4,78775 acciones por bono
Segundo canje	3,15358 acciones por bono
Tercer canje	2,61096 acciones por bono

El precio del bono era de 10.000 pesetas, excepto en el primer canje que fue de 10.241 pesetas

Anexo II-b)

EMISION DE BONOS CANJEABLES POR ACCIONES 1992

Venta de bonos				
Bonos emitidos	Bonos vendidos	Importe venta	Comisiones	Importe neto deducidas las comisiones
7.728.781	7.728.781	77.287.810.000	2.250.414.775	75.037.395.225

Bonos canjeados											
Primer canje			Segundo canje			Tercer canje			TOTAL		
Nº bonos	%	Acciones	Nº bonos	%	Acciones	Nº bonos	%	Acciones	Nº bonos	%	Acciones
6.226.887	80'56	29.832.095	572.193	7'41	1.806.448	52.913	0'69	138.899	6.851.993	88'66	31.777.442

Intereses liquidados		
Año 1993 (junio)	Año 1994 (junio)	^{III} Amortización anticipada (julio 1994)
1.501.894.000	929.701.000	62.453.609

^{III} Los bonos no canjeados fueron amortizados en julio de 1994

Anexo III-a)

OFERTA PUBLICA DE VENTA DE ACCIONES DE 1993

TRAMO	DEMANDA		VENTA	
	TOTAL ACCIONES (millones)	S/ SUSCRIP Nº VECES (1)	TOTAL ACCIONES (millones)	% S/TOTAL
NACIONAL	6,70	1,58	4,25	10,63
AMERICANO (EE.UU.)	41,80	2,48	16,86	42,14
INTERNACIONAL (2)	28,70	1,52	18,89	47,23
TOTAL	77,20	1,93	40,00	100,00

(1) La sobreinscripción se calcula en función de la demanda de acciones y la asignación final de acciones en cada tramo.

(2) Incluye el Tramo Británico, Europeo Continental y Resto del Mundo

Anexo III-b)

CUADRO - RESUMEN DE LA OPV - 1993

TRAMO	NºACCIONES	PRECIO ACCION (en pesetas cuando no se indica \$)	IMPORTE BRUTO (en miles pts.)	COMISIONES,GASTO Y/O (1)REDUCCIONES S/PRECIO ACCION (en miles pts.)	IMPORTE DEDUCIDOS, COMISIONES Y/O REDUCCIONES (en miles pts.)
AMERICANO 31/03/93	14.500.000	23'68\$ x 115'51 = 2.735	39.661.514	1.189.845 (1) 40.438 (2)	38.431.231
02/04/93	2.357.724	23'68\$ x 115'51 = 2.735	6.449.028 10.006(3)	193.471 (1)	6.255.557 10.006
TOTAL	16.857.724		46.120.548	1.423.754	44.696.794
INTERNACIONAL 31/03/93	16.250.000	2.735	44.443.750	1.333.313 (1)	43.110.437
02/04/93	2.642.276	2.735	7.226.825	216.799 (1)	7.009.826
TOTAL	18.892.276		51.670.375	1.550.112	50.120.263
NACIONAL 31/03/93	4.250.000	2.735	11.623.750	348.713	11.275.037
TOTAL	4.250.000		11.623.750	348.713	11.275.037
TOTAL	40.000.000		109.414.673	3.322.579	106.092.094

1) Son reducciones sobre el precio fijado. Ver página 36

2) Incluye 350.000 dólares (40.437.545 pts.) correspondientes a la comisión del Coordinador Global

3) El precio de la acción en el Tramo Americano se fijó en dólares, siendo su cambio en ese momento de 115,51 pts/dólar. Cuando se produce la conversión de los dólares obtenidos por la venta de las acciones en el Tramo Americano, el tipo de cambio estaba fijado en 115,535842 pts/dólar, resultando una diferencia de 10.006 miles de pesetas.

Anexo IV-a)**OFERTA PUBLICA DE VENTA DE ACCIONES DE 1995**

	DEMANDA		VENTA	
TRAMO	TOTAL ACCIONES (millones)	S/ SUSCRIP Nº VECES (1)	TOTAL ACCIONES (millones)	% S/TOTAL
MINORISTA GEN.	66,72	2,35	28,40	49,82
MINORISTA ESPEC.	5,38	1,49	3,60	6,31
NACIONAL INST.	11,10	2,77	4,00	7,02
AMERICANO (EE.UU.)	29,00	2,52	11,50	20,18
INTERNACIONAL (2)	37,87	3,99	9,50	16,67
TOTAL	150,07	2,63	57,00	100,00

(1) La sobreinscripción se calcula en función de la demanda de acciones y la asignación final de acciones en cada *tramo*.

(2) Incluye el Tramo Británico, Europeo Continental y Resto del Mundo

Апело IV-b)

CUADRO-REUSMEN DE LA OPV 1995

TRAMO	Nº ACCIONES VENDIDAS	PRECIO ACCION	IMPORTE BRUTO (miles ptas)	COMISIONES, GASTOS Y/O REDUC. S/PRECIO ACCION (miles ptas.)	IMPORTE DEDUCIDOS COMISIONES Y REDUCCIONES
MINORISTA GENERAL	28.402.311	3.630 ptas. dto 5% = 3.448 ptas.	97.931.168	3.465.636 (1)	94.465.532
MINORISTA EMPLEADOS	1.260.645	3.630 ptas. dto. 12 % = 3.194 ptas.	4.026.500	0	4.026.500
MINORISTA JUBILADOS	2.337.044	3.630 ptas. dto. 10 % = 3.267 ptas.	7.635.123	0	7.635.123
INSTITUCIONAL ESPAÑOL	4.000.000	3.620 ptas.	14.480.000	439.486 (2)	14.040.514
INSTITUCIONAL INTERNACIONAL	9.468.000	3.620 ptas.	34.274.160	1.040.264 (3)	33.233.896
INSTITUCIONAL AMERICANO	11.532.000	28'83\$ x 125'56 ptas. = 3.620 ptas.	41.745.840	1.451.350 (4)	40.294.490
TOTAL	57.000.000		200.092.791	6.396.736	193.696.055

(1) Incluye 16.262.000 que se le prorratean de la Comisión del Banco Agente (28.000.000)

[illegible]

(3) No son comisiones (ver página 51). Esta cantidad también incluye el prorratio de la comisión del Banco Agente

(4) Incluye la comisión de 350.000 dólares (49.197.000 pts.) del Coordinador Global.

11. TRÁMITE DE ALEGACIONES

Con fecha 25 de febrero de 1997 y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 44 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, las actuaciones practica-

das se pusieron de manifiesto a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, S. A. (subrogada en los derechos y obligaciones del INH), a través del actual Presidente de su Consejo de Administración, así como al anterior Presidente del Consejo de Administración de SEPI

que aprobó las cuentas correspondientes al ejercicio de 1995 incluido en el período fiscalizado⁽⁵⁾ y a quien ostentaba la condición de Presidente del INH en los años 1992-1995, habiéndose realizado el traslado a estos dos últimos a través de la citada Sociedad por desconocerse

(5) No obstante lo expuesto por don Víctor Pérez Pita, lo cierto es que el traslado para alegaciones se le dio por su condición de Presidente de SEPI desde su creación en 1995, ejercicio que está incluido en el período fiscalizado.

sus actuales domicilios. Ambas alegaciones se incorporan al presente informe.

Transcurrido el plazo conferido para alegaciones, únicamente se habían recibido en este Tribunal las formuladas por el anterior Presidente del Consejo de Administración de la Sociedad de Participaciones Industriales, S. A.; y posteriormente tuvieron entrada en este Organismo las emitidas por el ex presidente del INH. Ambas alegaciones se incorporan al presente informe.